

Пшихачева А.А.,
Аспирантка Государственного Университета Управления (ГУУ),
преподаватель делового английского
МГИМО (У) МИД РФ
e-mail: asya_07@mail.ru

Предложения по усилению приграничной экономической интеграции России и ЕС на основе межрегионального развития

Еврорегионы в России должны рассматриваться как средство интеграции страны в европейские структуры, а также как инструмент урегулирования возможных территориальных проблем. Как перспективная форма приграничного сотрудничества со странами ЕС еврорегионы имеют значительный потенциал для содействия развитию особенно северо-западных приграничных регионов России.

Система трансграничного сотрудничества способствует сближению правового поля соседних стран с нормативами ЕС. Вместе с тем, пока не будут разработаны приоритеты стратегии регионального развития каждого еврорегиона, пока они не преобразуются в конкретные программы социально-экономического развития территорий, дискуссия о еврорегионах с участием России будет носить политизированный характер.

Сегодня одним из приоритетных направлений во внешней политике стран ЕС и России является стремление развития геоэкономических связей между ними. Подобные стремления обеих стран диктуют необходимость более тщательного изучения существующего опыта, механизмов и инструментов, способствующих интеграции стран Европы и России, а также выработке и конкретных практических решений.

Приграничное сотрудничество является частью общего процесса европейской интеграции. Это инструмент сближения стран не членов ЕС с Союзом в целом, и в этом аспекте он выступает фактором формирования «широкой Европы». В этом смысле он расширяет запущенный в мае 2009 г. проект Восточного партнерства.

Европейскую политику соседства на уровне регионов отличает приверженность к стандартным процедурам, которая проявляется на всех этапах и во всех форматах интеграционных процессов. Но при этом унификация процедур сочетается с инновационностью подходов и постоянным совершенствованием инструментов сотрудничества. Так, действие визового режима на восточных границах ЕС сочетается с институционально развитой системой инфраструктурного сотрудничества со странами-соседями. Ограничения в трансграничном движении населения компенсируются расширением доступа на внутренний рынок товаров и финансовой помощью в реализации конкретных проектов.

Оценивая итоги развития, следует констатировать, что Европейский

Союз с Россией имеет сегодня следующие стратегические приоритеты. Это: стабильная, открытая, плюралистическая демократия в России, управляемая на принципах правового государства с опорой на рыночную экономику, на благо как народов России, так и Европейского союза, а также обеспечение стабильности в Европе, укрепление безопасности в мире и принятие вызовов, стоящих перед нашим континентом, путем интенсификации международного сотрудничества.

Как демонстрирует практика последнего десятилетия система трансграничного сотрудничества способствует сближению правового поля соседних стран с нормативами ЕС и тем самым содействует созданию единого с ЕС институционально-правового пространства, что является необходимым условием для последующего формирования общего экономического пространства «ЕС – страны-соседи». Главной, базовой идеей общеевропейской интеграции должна стать поступательная экономическая интеграция, определяемая реализацией практических интересов и приносящая взаимную выгоду всем ее участникам.

Позиция России в отношении Европейского союза, в свою очередь, сегодня находит отражение в Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу до 2010 года. Данная стратегия является логическим развитием общей внешнеполитической концепции России на европейском направлении. Она исходит из общности стран и ответственности государств Европы за будущее континента, взаимодополняемости их экономик общих направлений развития. Поэтому сегодня актуальным остается вопрос о содержании (структуре) деятельности еврорегионов с участием России и, уже как следствие, их организационном формате.

В тоже время, до того момента, пока не будут разработаны и сформулированы приоритеты и содержание стратегии регионального развития каждого еврорегиона до тех пор, пока они не преобразуются в конкретные программы социально-экономического развития территорий (вплоть до отраслевых и локальных территориальных программ), научная дискуссия о формате еврорегионального строительства с участием субъектов РФ будет носить сугубо ограниченный, поверхностный и политизированный характер. Это не позволит ни установить эффективные горизонтальные связи с западноевропейскими партнерами, ни привлечь с их помощью новые масштабные ресурсы для экономического развития региона, и в результате осуществить повышение благосостояния живущих в нем людей.

Исходя из этого, в ближайшем будущем проблема развития приграничных регионов России сводится к необходимости: обеспечения приемлемого уровня экономического развития с точки зрения потребностей населения таких регионов; развития торгово-промышленного потенциала, достаточного для достижения и сохранения статуса самообеспечивающихся регионов; обеспечения внутрорегиональной и межрегиональной стабильности за счет кооперации и специализации хозяйственной деятельности, в том числе и с

партнерами из сопредельных стран; активного самостоятельного развития внешнеэкономических связей на уровне субъектов РФ.

С другой стороны, продвижение европейской идеологии на территорию России в виде еврорегионов и разрабатываемых в ЕС инициатив, несут в себе целый ряд угроз российским интересам.

Во-первых, Россия становится объектом определенной политической экспансии ЕС, а России приходится импортировать нормы, стандарты и правила экономической, внешнеторговой и политической жизни, а не вырабатывать новые совместные подходы к общему сотрудничеству, быть может с инициативой России. Это чрезвычайно сложно не только с экономической, внешнеторговой, но и с политической точки зрения для России, ибо Россия имеет и претендует на самодостаточный статус в современной системе международных отношений и свободу действий, по крайней мере, во внутриполитической сфере. Во-вторых, реализация «Восточного измерения» предполагает расширение политического влияния ЕС в «новых западных независимых государствах», что не всегда совпадает с позицией России по сотрудничеству с ними.

Основой для такого содружества становятся нормы и стандарты, которые уже приняты в ЕС. Таким образом, Россия и другие восточные соседи в ЕС рассматриваются как объекты политики ЕС, а не совсем как равноправные партнеры. Другими словами, политика соседства в Европе предполагает распространение взглядов и действий ЕС на сопредельные территории, и это представляет собой главную задачу ЕС в продвижении экономических стандартов (принятых в ЕС) и его законодательства на сопредельные регионы, в том числе и для России. Вопрос заключается в том, как в целом рассматривать свою деятельность в еврорегионах с точки зрения России.

В итоге, с одной стороны, инициативы ЕС содержат в себе целый ряд позитивных элементов. Во-первых, речь идет о довольно серьезном пакете экономических мер содействия, в том числе свободном доступе на рынки ЕС, о финансовых инструментах, о подключении России к инфраструктурным программам и т.д. Во-вторых, в рамках «Восточного измерения» смогут найти свое решение проблемы трансграничного сотрудничества и безвизового режима. В-третьих, Россия заинтересована в стабильном экономическом развитии государств, являющихся транзитными территориями во взаимоотношениях с ЕС.

Различная оценка баланса выгод и издержек от сотрудничества ЕС и России создает два подхода к путям оптимизации взаимодействия России со странами ЕС. При либерально проевропейском направлении считается, что инициативы ЕС способствуют повышению инвестиционной привлекательности и демократизации политической жизни в России. Другим путем является путь сдержанности по отношению к проектам восточной политики ЕС. При этом существенным тормозом в развитии социально-экономической деятельности в приграничных регионах является недостаточная скоординированность действий различных ветвей власти, понимание идеи первостепен-

ности задач, стоящих перед Россией и другими приграничными странами.

С этой точки зрения крайне важным документом становится подготовка и принятие нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве. На сегодняшний день уже прошла серия переговоров о заключении нового «Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС - Россия» (СПС). К сожалению, Европейский союз не ставит перед собой каких-то конкретных временных рамок по принятию нового соглашения по этому вопросу. Будущее Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, как и будущее взаимосвязей России и Европейского союза, во многом зависит от того, какие приоритеты в отношениях друг к другу закладываются сегодня. При этом, ко времени заключения соглашения Россия возможно уже вступит в ВТО, в результате чего не придется включать в документ параграфы, которые касаются взаимной торговли, тарифов и сборов. Ожидается, что в новом договоре основной упор будет сделан на сотрудничество между Россией и ЕС в области правопорядка, борьбе с международным терроризмом и наркотрафиком.

Стратегическое партнерство ЕС и России сегодня развивается в рамках единения «четырех общих пространств», включающих в себя общее экономическое пространство, общее пространство в сфере свободы, безопасности и правосудия, общее пространство в сфере внешней безопасности и общее пространство в сфере образования, науки и культуры. Кроме того, бизнес - сообщества ЕС и России так же разделяют общую точку зрения относительно необходимости создания в Большой Европе интегрированного рынка ресурсов, что обусловлено кризисной рыночной конъюнктурой. Однако, как отмечает ряд исследователей, политико-административным способом, коренным образом рационально изменить в ближайшее время трансграничное сотрудничество России практически невозможно. Необходимо определенное время для сближения интересов сопредельных территорий, исходя из хозяйственной и социально-экономической целесообразности общего развития.

Современная, хорошо отлаженная и не дискриминационная правовая основа содружества и инвестиционной деятельности имеет принципиально важное значение для дальнейшего расширения и углубления экономических связей между ЕС и Россией.

Создание Общего экономического пространства — это долгосрочная цель, реализация которой требует последовательного продвижения вперед и усиленного внимания со стороны ЕС и России к осуществлению более глубокой экономической интеграции.

В тоже время, активному развитию "еврорегионов" препятствует отсутствие четкой нормативно-правовой базы. Более того, интересы задействованных в проектах стран, как правило, противоречивы, это снижает эффективность данного сотрудничества. Имеются не только противоречия, но и угрозы и даже злоупотребления. Так, нередко упрощенный режим инвестиций позволяет европейским партнерам устанавливать контроль над отдельным российским предприятием, а то и группой предприятий, формирующих основу экономической жизни региона, и, в своих интересах, ослаблять их конку-

рентоспособность, переводя основные мощности и прибыльные производства в свои страны. Примером этому могут служить наши рыболовецкие хозяйства и комплексы по переработке рыбы в Калининградской и Мурманской областях.

Поэтому, среди проблем, которые, прежде всего, следует решить – это отсутствие современной правовой базы, различный уровень экономического развития стран, а также языковые, этнокультурные, исторические и политические барьеры. Еще одной важной правовой проблемой, с которой сталкиваются участники приграничного сотрудничества ЕС и России, является несоответствие законодательных баз стран участниц, в частности, таможенного и налогового. В тоже время, необходимо констатировать, что на уровне субъектов хозяйствования проще организовывать взаимодействие с национальным правительством, проще выходить на международный уровень сотрудничества, в силу известной доли политической и экономической автономии, легче подписывать и реализовывать локальные международные соглашения, участвовать в деятельности международных объединений, организовывать работу зарубежных представительств, поддерживать международные мероприятия, обмениваться делегациями, формировать собственную законодательную базу и т.д.

Приграничные районы стран Восточной Европы сильно различаются по условиям, видам и формам осуществляемого приграничного сотрудничества. Наиболее эффективным в устранении приграничного барьера вхождения России в глобальную экономику может быть комбинация мер внутренней политики в виде целевых программ создания особых хозяйственных зон, специальных мер поддержки и международных соглашений на двусторонней основе.

Новые управленческие подходы предполагают непосредственное воздействие участников бизнеса на транс региональное хозяйственное развитие посредством создания особых условий для международного предпринимательства. Это может позитивно отразиться на сотрудничестве в целом и в, первую очередь, на развитии экономических процессов в еврорегионах, что в настоящее время уже характерно для целого комплекса фирм и отраслей. Эти взаимосвязи оказывают определяющее влияние на направленность и темпы инноваций, а также на конкурентоспособность конечной продукции, в том числе, и на международных рынках товаров и услуг в Европе. При этом следует отметить, что пока недостаточное внимание уделяется развитию производственной кооперации между предприятиями соседних государств, хотя существующие примеры экономического сотрудничества указывают на ее высокую эффективность. Особо полезным для России было бы также использование европейского управленческого опыта бизнес-строительства.

России, исходя из складывающейся ситуации, целесообразно более активно использовать возможности трансграничного сотрудничества с ЕС с целью улучшения условий экономического развития российского северо-запада. На этом направлении сотрудничества можно добиться серьезных по-

зидитивных результатов в условиях сохраняющейся неопределенности в вопросе заключения нового генерального соглашения между РФ и ЕС.

Для совпадения интересов необходимо уже в ближайшее время решить базовые вопросы взаимодействия на международном региональном уровне. Пока же до сих пор имеются недоработки в организационном обеспечении участников и, прежде всего, это:

- недостаточное обеспечение участников межрегионального сотрудничества необходимой информацией;
- отсутствие базы данных о торгово-промышленном и инвестиционном потенциалах регионов;
- отсутствие налаженного обмена данными о конъюнктуре рынков и ценах, несовершенство нормативно-правовой базы и ряд других.

Все это для развития приграничного и межрегионального сотрудничества, могли бы сделать региональные органы местного самоуправления. В частности, управление приграничным сотрудничеством в России практически уже ложится на территориальные органы государственного управления и местного самоуправления, административных или других государственных территориальных образований сопредельных регионов приграничного сотрудничества, образованных и функционирующих в соответствии с конституционным устройством нашего государства и национальным законодательством. Однако, в соответствии с действующим российским законодательством, управляющие структуры органов местного самоуправления не входят в общую систему органов государственной власти, но именно данный уровень является основополагающим для эффективного применения и реализации общефедеральных законов на местах.

Исходя из того, что заключение международных соглашений до сих пор является компетенцией центральных властей, а в организации приграничного сотрудничества, как правило, участвуют субъекты РФ, которые должны действовать строго в пределах национального законодательства, существует острая необходимость перераспределения объема полномочий между «центром» и «регионом», а также «регионом» и «районами».

Учитывая унитарную административно-территориальную систему ряда сопредельных с Россией стран, а в отдельных случаях и несопоставимость экономического потенциала сопредельных территорий, для некоторых субъектов РФ возникает потребность заключения специальных соглашений с центральными органами власти и региональными структурами сопредельных государств. Статус приграничных территорий должен быть определен, исходя из создаваемых с участием субъектов РФ «еврорегионов». Такой организационно-правовой подход к решению названной проблемы мог бы ускорить социально-экономическое развитие приграничных территорий не только самих субъектов РФ, имеющих такие территории, но и способствовать совершенствованию взаимодействия с региональной экономикой других субъектов РФ.

В целом же выбор оптимальной модели российской и общеевропейской

интеграции делает необходимым более детальный разбор существующих механизмов взаимодействия. Особенно взаимодействия центра и регионов в рамках федерализма, автономизации, регионализма и иных схем, соответствующих концепций автономии национальных культур. В результате возникает возможность прогнозирования альтернативных путей российско-европейской интеграции, а также поиска особых стратегий для отдельных государств, регионов, культурных и национальных общностей.

В своем экономическом развитии Россия уже использует отдельные стандарты и нормативы ЕС. Так, например, в ходе экономических реформ в России уже задействованы следующие общеевропейские нормы: свободное передвижение людей; взаимное признание дипломов и степеней; облегчение процедур въезда/выезда); процедуры корпоративного управления; конкурентная политика, включая процедуры слияний и поглощений; регулирование деятельности государственных монополий и государственных предприятий, обладающих специальными правами; промышленная политика; защита потребителей и их здоровья; охрана окружающей среды; статистика, включая гармонизацию национальных стандартов статистики; открытость доступа к ней для граждан других стран.

Правительству России необходимо ускорить процесс подписания межправительственных соглашений о развитии приграничного сотрудничества, а приграничным регионам в России надо предоставить более широкие возможности для существенного увеличения товарообмена, углубления культурных связей, создания совместных предприятий и т.д. Кроме того, в перспективе могут быть заимствованы (полностью или частично) следующие части европейского права: свободное движение капитала; свобода предоставления услуг, свободное движение товаров, общая транспортная политика, энергетика, телекоммуникации и информационные технологии и другие.

Структуры экономик ЕС и России уже во многом дополняют друг друга и, следовательно, открывают множество деловых возможностей. Однако бизнес с обеих сторон слишком часто сталкивается с административными барьерами, которые воздвигаются на пути торговли и инвестиций. Все большее число компаний в ЕС и России готовы переходить от традиционного экспорта и импорта к трансграничным прямым инвестициям, включая создание стратегических партнерств и альянсов, если для этого будут созданы благоприятные рамочные условия. Расширение и углубление деловых отношений следует стимулировать посредством внесения существенных изменений в соглашения, регулирующие экономические отношения ЕС и России, а также в механизмы их реализации. Так, успехи в реализации “дорожной карты” Общего экономического пространства ЕС-Россия могут являться основанием для нового соглашения, нацеленного на углубление экономического сотрудничества в рамках регионов.

Исходя из проведенного исследования и сделанных выводов, автором разработана схема интеграционного взаимодействия России и стран ЕС на основе интенсивного развития институтов еврорегионального строительства.

При практической реализации приведенного подхода, прежде всего, могут быть выделены механизмы к сотрудничеству ЕС и России в рамках еврорегионов. Это одноразовые инициативы, направленные на достижение конкретной цели и стратегическое долгосрочное международное сотрудничество, включающее государственно-частное партнерство, ориентированное на долгосрочные отношения и основанное на совместном использовании внутреннего потенциала сотрудничающих регионов.

В процессе развития приграничного сотрудничества и создания еврорегионов между ЕС и Россией можно выделить определенные этапы взаимодействия, однако в каждом конкретном случае продолжительность и содержание этих этапов находится в зависимости от многих факторов как внешнего, так и внутреннего характера. Как показывает опыт России и ЕС, развитию приграничного сотрудничества на начальном этапе способствует административное «знакомство» регионов-партнеров, осуществление информационных программ (обмен информацией, создание баз данных и др.). Затем начинается процесс разработки общей стратегии, который подразумевает совместный анализ хозяйства территорий, участвующих в приграничном сотрудничестве, определение приоритетных направлений развития, комплекса текущих мероприятий и распределение их во времени.

При еврорегиональном подходе к налаживанию сотрудничества необходимо сформулировать общую базовую проблематику трансграничного сотрудничества, выявить нерешенные трансграничные проблемы, обозначить приоритеты социально-экономического развития, которые реально стимулирует трансграничное сотрудничество.

Непосредственному построению еврорегиона должен обязательно предварять этап постановки целей и задач, которые потенциально обладают международным мультипликативным эффектом в перспективе. А для этого должны быть разработаны многолетние целевые программы, проекты и пошаговые планы их воплощения.

Целесообразно создание фонда развития трансграничного сотрудничества путем аккумуляирования средств субъектов предпринимательства пограничных областей и утверждение наблюдательного совета для контроля за целевым их использованием и соблюдением принципа "прозрачности". Однако есть еще ряд сдерживающих факторов, среди которых проявляется недостаточная активность местных органов государственной власти и отсутствие централизованного финансирования со стороны государства, а также собственных средств регионов на эти цели.

Современные интеграционные процессы в еврорегионах характеризуются тем, что организационными участниками часто являются не только административные органы, профессиональные союзы, но и торгово-промышленные палаты, которые играют ключевую роль в развитии экономического сотрудничества в рамках региона. Само же сотрудничество идет в рамках конкретных производственных и социальных программ и проектов.

В частности, еврорегионы, создаваемые на основе приграничных районов восточно-европейских стран должны переориентировать имеющиеся бизнес-структуры на данных территориях на новые условия ведения хозяйственной деятельности, конечная цель которых - создание единого (совместного) экономического пространства на всей территории Европы. Учитывая же глобализационные процессы, происходящие в мировом экономическом хозяйстве и активности бизнес-структур сопредельных территорий, это ведет в перспективе к созданию единого европейского бизнес-сообщества. Однако, для повышения эффективности сотрудничающим странам, регионам и субрегионам необходимо решить целый ряд вопросов, в том числе:

1. Определить статус еврорегионов в правовом поле, региона, страны, в качестве субъекта международного права. Постепенно реализовать единые подходы в организации национальных (региональных) бюро (секретариатов) и международных секретариатов, включающих представителей различных стран-сторон еврорегионов.

2. Законодательно определить постоянные источники финансирования из бюджетов разного уровня, обеспечивающие устойчивость работы еврорегионов, софинансирование по проектам и эффективность подачи заявок на получение международных грантов.

3. Обеспечить правовое равенство членов-участников еврорегионов, их сотрудников, привлекаемых экспертов, участников проектов на всех этапах сотрудничества (например, признать рабочим языком при подаче заявок на равнее с другими русский язык, уравнивать стороны в правах по трате средств, в том числе, на капитальное строительство, оборудование и т.д.).

4. Перенести компетенции по грантам Европейского Союза на региональный и еврорегиональный уровень с реализацией принципа субсидиарности в выполнении совместных проектов.

При этом в соответствии с уже имеющимся опытом, задачи создания еврорегионов могут быть достаточно разнообразны. Это:

- облегчение и упрощение международного сотрудничества территориальных сообществ и органов местного самоуправления, государственных органов, организация взаимного обмена опытом и информацией о планировании и результатах совместных проектов с учётом специфики приграничного сотрудничества;

- обмен информацией о прогнозах и планировании, а также результатах осуществления совместных региональных проектов;

- исследование, формулирование и представление приграничных региональных проектов в соответствии с принципом субсидиарности;

- оказание консультационных услуг;

- содействие обмену сотрудниками административного управления и повышение их квалификации как менеджеров в сфере приграничного сотрудничества;

- организация работы, направленной на укрепление в сознании проживающего на приграничной территории населения, убеждения о необходи-

мости приграничного сотрудничества и формирования европейского самосознания, укрепление солидарности европейских народов;

- культурный обмен, а также забота и сохранение общего культурного наследия;

-и другие направления.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Скотт Дж. Стимулирование кооперации: могут ли еврорегионы стать мостами коммуникации? /Кочующие границы. Материалы международного семинара / Под ред. Бердниковой О., Воронкова В. // Труды ЦНСИ. - Вып. 7. - СПб. - 1999.
2. Скотт Дж. Новые границы для меняющейся Европы – трансграничная управляемость в регионе Балтийского моря. Университет Королевы, Белфаст: Фрэнк Касс. Лондон-Портленд, Орегон. 2003.
3. Реализация программ добрососедства (ПД) и развитие новых программ приграничного сотрудничества (ПС). Министерство регионального развития РФ. Декабрь 2006.
http://www.wetrus.ru/UserFiles/File/2006-11-15_report_mir.ppt#431,5
4. Программа Добрососедства в регионе Балтийского моря INTERREG III B Baltic Sea Region.
http://www.lenobl.ru/economics/foreign/neighbour/Baltic_region
5. Стачко А. Еврорегионы как прообраз будущей Европы /
http://bdg.press.by/1998/9806_04.472/15suxon.htm
6. Титова Т. Еврорегионы с участием государств-членов СНГ: состояние и перспективы развития. МАТЕРИК, Информационно-аналитический портал постсоветского пространства.
<http://www.materik.ru/print.php?section=analitics&bulsectionid=8085>
7. Реут О. Ч. Почему модель еврорегионов неконструктивна? тезисным изложением доклада, представленного на заседании секции "Северное измерение: проблемы и перспективы" Международной научной конференции "50 лет Европейских сообществ и Россия: прошлое, настоящее, будущее", 19-20 октября 2001 года, г. Санкт-Петербург.
8. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2008: Стат. Сб./Росстат.-М., 2009.- 671 с.