

УДК 339.92

Л. А. Захарченко, Г. Б. Медведева

Учреждение образования «Брестский государственный технический университет», Брест

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Рассматривается значение трансграничного сотрудничества для развития регионов Республики Беларусь. Определено, что главным фактором активизации данного сотрудничества является трансграничное предпринимательство, перспективной формой организации которого может быть государственно-частное партнёрство и создание трансграничных кластеров. Выявлено, что основными сдерживающими факторами развития данного сотрудничества являются особенности государственного управления и недостаточное развитие институциональной базы.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, трансграничные кластеры, государственно-частное партнёрство, научно-технологическое пространство, субсидиарность, еврорегион.

Введение. Новые перспективы для реализации разнообразных инициатив, в том числе в сфере научной и инновационной деятельности, открывает участие заинтересованных отечественных учреждений в программах трансграничного сотрудничества Европейского союза (далее — ЕС). Республика Беларусь имеет определённый опыт такого сотрудничества, но на данный момент темпы его развития, сферы и результат уже не устраивают. Одной из причин такого положения является то, что ещё недостаточно изучены и систематизированы теоретико-методологические, институциональные основы трансграничного сотрудничества. По мнению ряда исследователей, отсутствие общепризнанных методик, оценок, научных и аналитических работ по данной проблематике, включая вопросы количественных оценок значимости приграничного сотрудничества в общей совокупности внешних межрегиональных связей, приводит к недооценке влияния приграничного сотрудничества на региональное развитие страны, на активизацию прямого взаимодействия Беларуси с ЕС и перевод этого взаимодействия на новый качественный уровень. Трансграничное сотрудничество предопределяет полноценное участие Беларуси в межгосударственных форматах регионального взаимо-

действия. В конечном итоге можно констатировать, что полномасштабная реализация трансграничного сотрудничества сдерживается недостаточным развитием методологической базы в его организации.

Основная часть. Теоретической основой исследования являются общепризнанные международные принципы развития трансграничного сотрудничества. Для решения поставленных задач применялись методы системного, факторного, сравнительного, статистического анализа, ориентированные на оценку основных направлений трансграничного взаимодействия для обеспечения социально-экономического развития региона.

Информационной основой исследования стали законодательные акты, нормативные правовые документы Республики Беларусь, научные труды и публикации по проблемам международных и межрегиональных экономических отношений белорусских и российских учёных, материалы научно-практических конференций.

Определённый интерес представляет изучение методологии организации трансграничного сотрудничества регионов ЕС, проявляющейся в создании отдельными группами стран более благоприятных условий для кооперации и специализации внутри интеграционного объединения.

В функционировании всех видов трансграничного взаимодействия выделяют характерные условия сотрудничества: наличие участка общей государственной границы и добровольное стремление сторон к углублению как средне-, так и долгосрочной трансграничной кооперации через гармонизацию субрегиональных планов социально-экономического развития территорий. В качестве одного из дополнительных условий может быть указано наличие согласованного списка готовых к совместному выполнению проектов, реализация которых будет иметь выраженный трансграничный эффект, являющийся приоритетным для участников сотрудничества [1].

Как показывает опыт, трансграничное сотрудничество во времени проходит ряд последовательных стадий: от простого обмена информацией через консультирование и принятие совместных соглашений к кооперации и мероприятиям по совместному решению проблем социально-экономического развития приграничных территорий. И если в региональном сотрудничестве ключевую роль до недавнего времени играл внешнеэкономический обмен, который обычно имеет взаимовыгодный и взаимодополняющий характер, поскольку в нём, наряду с крупными корпорациями, может принять участие средний и малый бизнес, то в современных условиях всё большее внимание уделяется развитию трансграничного сотрудничества как фактору развития региона, формированию и реализации программ регионального развития, так как оно играет роль своеобразного «импульса развития», а еврорегионы — «полюсов роста». Это объясняется тем фактом, что движение социально-экономического развития с Запада на Восток происходит от более развитой экономической среды в менее развитую, что создаёт дополнительные возможности для ускорения развития региона за счёт мобилизации ресурсного потенциала приграничных территорий, способствует росту конкурентоспособности этих территорий, сглаживая существующие различия и преодолевая синдром периферийности.

В условиях такого сотрудничества создаётся благоприятная экономическая среда и обеспечивается инвестиционная привлекательность региона на основе эффективного межрегионального разделения труда, организации совместной деятельности предприятий, развития территориальных хозяйственных комплексов и производственной инфраструктуры. В то же время углубление трансграничных экономических связей во многих случаях сопровождается созданием соответствующих транспортных сетей и телекоммуникационных систем. Возникая на основе локальных структур внутренних регионов, они превращаются в трансграничную инфраструктуру международного геополитического региона. Большие перспективы трансграничного регионального сотрудничества открывает в сферах высоких технологий, науки, инновационного развития экономики, создавая определённый инвестиционный и бизнес-климат региона. В этом смысле такую форму сотрудничества можно рассматривать как стартовую площадку для привлечения иностранных инвестиций, способа получения капитала, технологий и ноу-хау, помимо обеспечения доступа к новым рынкам. Также, что особенно актуально в современных условиях для Беларуси, данное сотрудничество способствует укреплению и развитию экономического потенциала малых, средних городов и населённых пунктов.

Главным фактором активизации социально-экономического развития приграничных территорий выступает предпринимательство, которое и приводит в движение, вовлекая в хозяйственный оборот, все виды локальных ресурсов, представляющих интерес для трансграничного сотрудничества. Но здесь надо отметить, что наиболее развитой сферой трансграничного сотрудничества для Беларуси, Польши и Украины является развитие предпринимательства в области торговли и туристических услуг, но не в сфере производства, где кооперация достаточно слабая. Отсюда исходит задача переноса акцента с рассмотрения трансграничного сотрудничества

с точки зрения внешнеэкономических связей на рассмотрение его с точки зрения территориального развития, где основным фактором такого сотрудничества является сфера производства.

Одним из перспективных направлений инновационного развития регионов при трансграничном сотрудничестве является создание трансграничных кластеров. Главными задачами формирования данного института являются привлечение новых финансовых игроков; повышение результативного взаимодействия власти, бизнеса и рыночной инфраструктуры; укрепление конкурентных позиций на мировом рынке; более лёгкий доступ к целевым рынкам, наука и технологиям, не доступным в пределах собственного кластера; обмен информацией и опытом. В конечном итоге инициатива по созданию трансграничных кластеров должна быть направлена как на активизацию и укрепление взаимовыгодного сотрудничества, усиление обмена компетенциями, знаниями, технологиями, так и интеграцию в единое европейское научно-технологическое и инновационное пространство.

В современной экономической литературе предлагается рассматривать трансграничный кластер как устойчивое взаимодействие широкого круга взаимосвязанных, взаимозависимых и взаимодополняющих стейкхолдеров, которые локализованы в приграничных регионах соседних стран, функционируют в смежных отраслях, обладают сходным уровнем развития навыков и технологий и занимаются совместным созданием товаров и/или услуг, что обеспечивает синергетический эффект в развитии соответствующих территорий и диффузии инноваций между ними [2].

В Западной Европе уже накоплен определённый опыт создания и функционирования устойчивых трансграничных кластеров, подавляющее большинство которых сосредоточено в Скандинавских странах. Примером трансграничных кластерных инициатив могут служить зарождающиеся кластеры

в Прибалтике, кластерная инициатива России реализуется в рамках совместного проекта «Развитие кластеров и интернационализация предприятий приграничных регионов России и Эстонии», «Трансграничные кластеры Северо-Запада России и Северо-Востока Эстонии».

Исходя из этого, уже можно говорить об условиях, которые необходимо создать для данной формы сотрудничества: правовое поле хозяйствования, определённый бизнес-климат, инновационную активность субъектов кластера. Для формирования трансграничных кластеров в высокотехнологичных областях необходимы наличие определённого уровня научно-технического и инновационного потенциала региона, значительная степень заинтересованности всех субъектов регионов во внедрении инноваций, источники финансирования исследований и разработок, взаимодействие с образовательными и научно-исследовательскими учреждениями и т. д.

Поскольку, как показывает опыт, ведущая роль в международном кластерном сотрудничестве принадлежит государству, его активности и поддержке, то формирование сети территориально-производственных и инновационных кластеров (в том числе и трансграничных) необходимо выделять в качестве приоритетного направления, при разработке стратегий регионального развития приграничных территорий. Возможными инструментами по стимулированию формирования кластерных инициатив (с перспективой их оформления в трансграничный кластер) могут служить и привлечение транснациональных компаний, и стимулирование экспортной составляющей экономики региона. Ещё одной формой становления трансграничного сотрудничества может быть государственно-частное партнёрство, сферы применения которого достаточно развиты в странах Западной Европы и получают определённое развитие в современных условиях в Беларуси.

Создание трансграничных кластеров и развитие государственно-частного партнёрства для Республики Беларусь является

перспективным направлением. Следует также отметить, что развитие трансграничного предпринимательства, как в индивидуальной форме, так и в виде предприятий различных организационно-правовых форм, сдерживается определёнными политическими и экономическими факторами. Первые из них касаются деятельности органов власти различных территориальных уровней и установления ими институциональной среды сотрудничества.

Прежде всего, не выглядит простой ситуация в политической сфере. С одной стороны, есть серьёзные намерения, с другой — очевидные расхождения и препятствия. Значительный элемент неопределённости в сотрудничестве вносят проблемы в отношениях Беларуси и России со странами ЕС на государственном уровне. Так, напряжённость в отношениях Республики Беларусь с Западом (в том числе с соседними Польшей, Литвой и Латвией) создаёт неблагоприятный политический фон для сотрудничества с ними на региональном уровне (в частности, для активизации деятельности еврорегионов с участием Беларуси и новых членов ЕС).

Общей проблемой развития приграничного сотрудничества стран СНГ и ЕС стало присоединение стран ЕС к Шенгенскому договору, что вызвало необходимость получать шенгенскую визу и определённым образом усложнило трансграничное движение. Россия и Беларусь пытаются перейти на безвизовый режим с ЕС, но пока безуспешно, так как ЕС установил ряд критериев в определении стран, с которыми возможно установить безвизовый режим. Это общая характеристика государственной политики, масштаб нелегальной иммиграции, уровень регионального сотрудничества и общий уровень отношений с ЕС. Важной составляющей успешного развития приграничного сотрудничества должно стать принятие регламента по облегчению передвижения в приграничных зонах. Что касается Беларуси, то она несколько лет назад подписала с Польшей соглашение о порядке упрощённого пересечения границы жителями приграничных

регионов двух стран, однако до настоящего времени этот документ не вступил в силу. Согласно заявлениям официальных лиц, Беларусь и Польша пока не готовы к запуску упрощённого режима пересечения государственной границы жителями приграничных районов. Так, упрощённый режим пропуска на границе с Польшей коснётся более 1,5 млн человек, что вызовет крупные товарные и пассажирские международные потоки, а для этого не созданы максимально комфортные условия, в том числе и по инфраструктуре. Введение такого режима связано с созданием договорно-правовой базы, которая касается малого приграничного движения [3].

Серьёзным препятствием для международного сотрудничества приграничных регионов Республики Беларусь является «несопряжённость» национальных законодательств стран СНГ и ЕС. Надо отметить, что определённые шаги в этой области постоянно предпринимаются [4]. Так, подписаны важные документы, обеспечивающие полноправное участие нашей страны в программах ЕС: рамочное соглашение между Республикой Беларусь и Комиссией Европейских сообществ, которое устанавливает правовые основы формирования и выполнения программ и проектов внешней помощи ЕС; финансовое соглашение, определяющее условия участия наших организаций и открывающее возможность финансирования проектов по программе «Регион Балтийского моря». В 2012 году была принята совместная декларация о стратегии трансграничного сотрудничества Люблинского воеводства, Волынской, Львовской и Брестской областей на 2014—2020 годы. Данный документ необходим для реализации совместных трансграничных проектов в рамках Программы приграничного сотрудничества «Польша—Беларусь—Украина», будучи новым финансовым инструментом ЕС на 2014—2020 годы. Таким образом, 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».

Следующим фактором, сдерживающим развитие трансграничного сотрудничества на территории Беларуси, по мнению белорусских аналитиков, является особенность системы государственного управления. Для неё характерны жёсткий централизм и незначительный объём полномочий региональных и местных органов власти и местного самоуправления, которые фактически лишены организационных и финансовых ресурсов для решения задач стоящих перед регионами, в том числе и в сфере международного сотрудничества. В Республике Беларусь в развитии сотрудничества с зарубежными странами основной упор делается на взаимодействие на государственном уровне при явной недооценке регионального и местного звена, что является одним из факторов, сдерживающих инициативу органов власти на местах. Жёсткий централизм нередко делает бессмысленными, как отмечается в белорусской печати [3], попытки руководителей на местах повысить конкурентоспособность региона, что негативно сказывается на его внешнеэкономических связях, в том числе с соседними странами. Между тем приграничное сотрудничество по самой своей сути предполагает самое активное участие региональных и местных властей в его развитии.

Расширение трансграничного сотрудничества основано на соблюдении ряда организационных принципов — субсидиарности, партнёрства и равноправия всех субъектов, составляющих данный еврорегион; солидарности приграничных территорий (взаимная доброжелательность и компромиссный подход к спорным вопросам); совместных разработок концепций или стратегии развития приграничных территорий и др. [5]. Данные принципы охватывают все уровни взаимодействия занятых в трансграничном

сотрудничестве, что свидетельствует о полноценном учёте и специфике всех участников данного сотрудничества, подчёркивает его всеобъемлющий характер. В нашем случае особое значение имеет принцип субсидиарности, т. е. усиления регионального и локального уровня управления через перенос компетенции на возможно более низкий административный уровень, что предполагает высокое развитие территориального самоуправления. Соблюдение этого принципа способствует иерархической адресности планируемых мероприятий по решению проблем трансграничного сотрудничества и позволяет программировать их решение там, где они возникают и где имеются полномочия для их решения. При этом существенную роль играет осознание центральными органами власти необходимости передачи некоторых полномочий на локальный уровень, усиления финансовой самостоятельности местной власти, выработки и проведения научно обоснованной региональной политики. В последние годы в Беларуси формируются нормативно-правовые и организационные основы для регулирования развития отдельных подсистем регионов (в частности, в области охраны окружающей среды, занятости населения, архитектурной и градостроительной деятельности и др.). Идёт не только процесс разграничения полномочий на уровнях власти, но и интеграции системы управления. Как показала практика, институционализация союзов смежных территорий упрощает развитие трансграничного сотрудничества, а также помогает в преодолении барьеров, имеющихся на определённых границах.

Необходимо подчеркнуть, что сами принципы предопределяются, прежде всего, формой и степенью институционализации трансграничных контактов, зависящих от компетенции региональной власти и самоуправления сотрудничающих сторон, внешней и внутренней «открытости» кооперирующихся территорий, т. е. от их способности к внутререгиональной трансформации организационных и управляющих структур, а также их

способности воздействовать как на окружающих, так и на процесс выработки модельных решений.

Заключение. Анализ развития трансграничного сотрудничества Беларуси позволил выявить значительные сдвиги относительно его активизации и эффективности, поэтому можно считать, что из стадии становления данный процесс перешёл в стадию стабилизации. Однако, по-прежнему, необходимым условием успешного развития трансграничного регионального сотрудничества остаётся разработка его концептуальных основ и, прежде всего, его институализация, т. е. создание как региональных организаций, которые направляли бы этот процесс, так и системы специализированных международных организаций, дополняющих соответствующие мировые институты. В основе данного процесса лежит процесс развития местной и региональной демократии и самоуправления. Это, в свою очередь, создаст возможности для совместной разработки и реализации национальными, региональными и местными органами власти разных стран, а также неправительственными организаци-

ями концепций, стратегий, прогнозов и программ развития приграничных районов в рамках трансграничных образований.

Список цитированных источников

1. *Реут, О.* Трансграничная региональная интеграция в Европе [Электронный ресурс] / О. Реут. — Режим доступа: www.academia.edu. — Дата доступа: 11.08.2014.
2. *Михайлов, А. С.* О возможностях российского участия в формировании трансграничных инновационных кластеров [Электронный ресурс] / А. С. Михайлов. — Режим доступа: www.moluch.ru/conf/econ/archive/57/3113/. — Дата доступа: 14.08.2014.
3. Минск заморозил малое приграничное движение с Польшей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: virtual.brest.by/news27498.php. — Дата доступа: 04.09.2014.
4. *Вардомский, Л.* Приграничное и трансграничное сотрудничество в программах сотрудничества ЕС и стран СНГ [Электронный ресурс] / Л. Вардомский. — Режим доступа analyticsmz.ru/?p=706. — Дата доступа: 04.09.2014.
5. *Давыденко, Л.* Принципы трансграничного сотрудничества [Электронный ресурс] / Л. Давыденко, А. И. Литвинюк. — Режим доступа: www.elib.bsu.by/bitstream/IER_issues.pdf. — Дата доступа: 05.09.2014.

Материал поступил в редакцию 23.09.2014 г.

The importance of cross-border cooperation for the development of the regions in the Republic of Belarus is under study. It has been found out that the main factor in the intensification of this cooperation is cross-border business, a much-promising form of organization which can be a public-private partnership and the creation of cross-border clusters. The article reveals that the main limiting factors for the development of the cooperation are, particularly, the policy of the government and the lack of institutional development.

Key words: cross-border cooperation, cross-border clusters, public-private partnerships, scientific and technological space, subsidiary, the Euroregion.