

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ (ЕВРОРЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

А.В. Сапрыка¹⁾, В.А. Сапрыка²⁾

¹⁾ Харьковская национальная академия городского хозяйства, 61002, Харьков, ул. Революции 12
e-mail: a_sapryka@mail.ru;

²⁾ Белгородский государственный университет, 308015, Белгород, ул. Победы, 85
e-mail: sapryka@bsu.edu.ru

В статье сфокусированы основные проблемы при построении новых транснациональных отношений на постсоветском пространстве. Рассмотрен мировой опыт создания еврорегионов, выделены процессы формирования еврорегионов, а также принципы управления еврорегионами, в частности еврорегионом «Слобожанщина».

Ключевые слова: еврорегионы, региональная политика, транснациональные образования, принципы управления

Современное общество требует от органов власти все большего внимания к организации условий проживания, качеству жизни, своевременной реакции на возникающие проблемы. Сама по себе реформа государственного управления не является самоочевидной приоритетной задачей, она имеет значение лишь в комплексе социальных целей государства [1].

Анализируя опыт реформ происходящих в Российской Федерации, Украине и других странах на постсоветском пространстве, стоит отметить, что реформирование государственного и местного самоуправления переходит на совершенно новый уровень. Это обусловлено объективными процессами глобализации, постепенной регионализацией экономики, а также накоплением как положительного, так и отрицательного опыта. Реформирование социально-экономического развития приграничных территорий требует от региональных властей и органов муниципального управления все больше уделять внимание транснациональному сотрудничеству, которое в условиях всемирной глобализации является неотъемлемой частью успешного развития. В этой связи становится актуальным обмен опытом между приграничными регионами. С распадом Советского Союза, у новых независимых государств встала проблема определения своей политики, как в отношении ближайших соседей, так и межгосударственных объединений. В настоящее время Российская Федерация, сохраняя традиционные виды транснационального сотрудничества, которые выражаются в создании и поддержании международных структур, в виде Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического сообщества и т.д., но начинает использовать опыт транснационального регионального сотрудничества.

Идея еврорегионального сотрудничества была оформлена в странах Европейского союза более сорока лет назад и первоначально объединяла исключительно страны Западной Европы. С конца 1980-х годов в процесс создания еврорегионов включились страны Центральной и Восточной Европы, в том числе и Россия. Так «Ассоциация европейских приграничных регионов» объединяет в настоящее время 260 регионов участников из 33 стран [2].

Рассматривая стратегические интересы ЕС, особенно идею экономической и политической взаимозависимости как предпосылки политической стабильности в Европе, можно отметить сильное рациональное начало стимулирования приграничного сотрудничества, и с практической и с академической позиций. Комплексный процесс европейской интеграции и расширения ЕС способствовал привлечению внимания к приграничным регионам как к зонам межгосударственного взаимодействия [3].

Нередко еврорегион, понимается как определенное, юридически закрепленное, пространственное формирование с четко определенными границами, в состав которого

входят приграничные хозяйственные комплексы не менее двух государств, имеющих общую границу, целью которого является: сообща и слаженно стимулировать социально-экономическое развитие своих территорий.

В тоже время в ряде работ еврорегион рассматривается как трансграничный союз, интегрированная социально-экономическая территория, где сохраняется уважение к различиям на основе партнерства и солидарности[4].

Ассамблея европейских регионов определяет следующий перечень компетенций регионов:

- региональная экономическая политика;
- освоение территории;
- политика в сфере строительства (включая жилищное);
- инфраструктура телекоммуникаций и транспорта;
- энергия и окружающая среда; сельское хозяйство и рыболовство;
- образование всех уровней и научные исследования;
- культура и средства массовой информации;
- охрана здоровья; туризм, отдых и спорт;
- общественная безопасность[2].

Общей характерной чертой еврорегионов, создававшихся территориальными субъектами регионального и местного уровня (общины, коммуны, города, районы и т.п.), в ряде случаев с привлечением экономических и социальных органов (ТПП, профсоюзы и т. д.), являлся, как правило, их частнопредправовой характер.

Типовая организационно-управленческая структура еврорегионов, то состоит из совместных органов управления нескольких уровней (рис.1.)

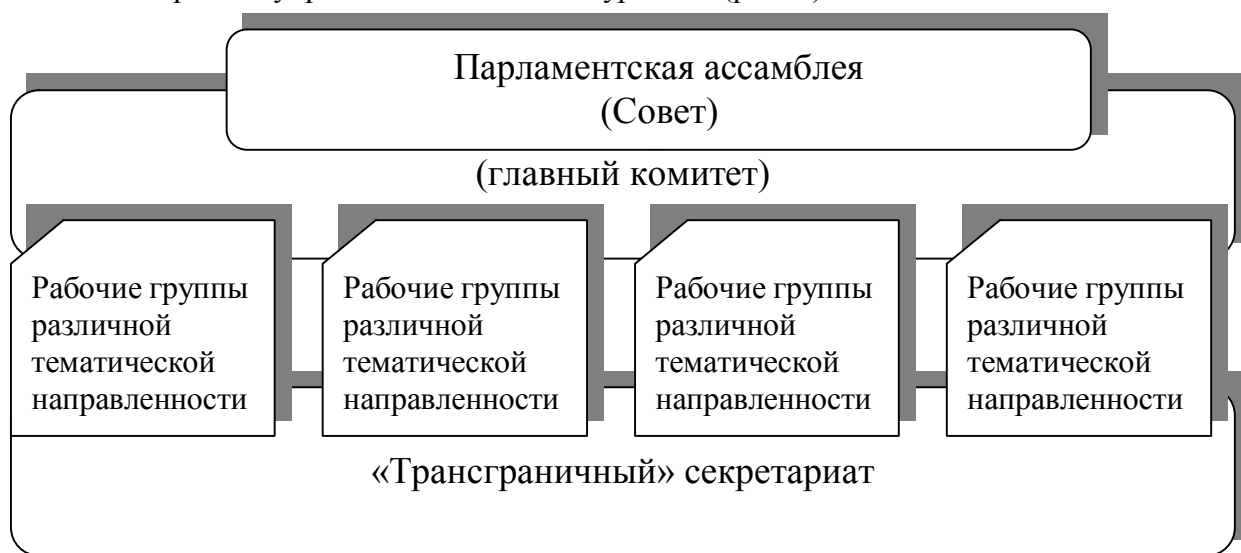


Рис. 1. Организационно-управленческая схема в Еврорегионе

Деятельность органов управления не регулируется в большинстве случаев какими-либо жесткими уставными рамками или соглашениями, а осуществляется на основе консенсусных решений, договоренностей или совместно выработанных рабочих программ или проектов сотрудничества, что, безусловно, открывает широкие возможности.

Для определения тактических целей большинство программ и проектов, реализуемых в еврорегионах предназначены для осуществления различных целей: развитие самоуправления и хозяйства регионов, районов, сел и городов; создание межрегиональных связей; поддержка культурных связей; решение проблем национальных меньшинств; ликвидация организационных, ментальных барьеров и создание эффективной системы передачи информации и др.

Проанализировав назначение, организационную структуру, направления деятельности, а также направления реализуемых проектов и программ, можно отметить следующие особенности еврорегиона, как института.

В первую очередь, еврорегион является формой трансграничного сотрудничества, закрепленной в международных нормативно-правовых актах, поскольку правовой статус еврорегионов достаточно конкретно определен Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей и актами национального законодательства [5].

Во-вторых, под еврорегионом подразумевается конкретная территория, входящая в приграничную зону двух или более государств. Именно географическое положение территории является первичной основой создания еврорегиона, без которого деятельность еврорегиона теряет смысл.

В-третьих, еврорегион носит транснациональную функцию, в первую очередь функцию интеграции в европейские структуры, в европейское сообщество.

В-четвертых, конкретные программы и проекты являются основой сотрудничества участников еврорегиона.

В-пятых, на основании взаимных соглашений сторон-участников определяется содержание деятельности еврорегиона.

Тема трансграничного сотрудничества является предметом многочисленных исследований не только в тех странах Европы, регионы которых располагают многолетним опытом его развития, насчитывающим не одно десятилетие, но и все чаще привлекает к себе внимание ученых и политиков на постсоветском пространстве. В настоящее время, ведется дискуссия об эффективности, таких транснациональных образований, однако стоит заметить, что противники еврорегионов, не предлагают иные формы взаимодействия, а лишь подвергают критике существующее положение.

Во многих случаях, на постсоветском пространстве регионализация по своей сути, рассматривается, как угроза национальному единству, в то время как в Европе она воспринимается как стимулирование местная инициатива, которая способствует демократизации общества. В тоже время необходимо отметить, что именно регионализм является основой развития западноевропейской цивилизации на пути к построению гражданского общества.

Оценки экспертов, анализирующих эффективность деятельности еврорегионов с участием стран СНГ, во многих аспектах совпадают. Так, большинство аналитиков отмечают следующие проблемы создания и функционирования существующих еврорегионов:

- бюрократизированность структур еврорегионов;
- слабая финансовая база;
- малая инициативность.

Одной из причин такого положения дел является жесткая система вертикального централизованного управления. Так Т. Титова отмечает: «...практика показала, что без осознания центральными органами власти необходимости передачи некоторых полномочий на локальный уровень, усиление финансовой самостоятельности местной власти, а также унификации законодательства[6].

В этой связи следует отметить, что Российская Федерация уже имеет достаточный опыт при построении еврорегионов, не только совместно со странами Европейского содружества, но и со странами постсоветского пространства, и, несмотря на отмеченные проблемы, возникающие во время организации нового вида сотрудничества, в еврорегионах уже реализуются проекты связанные с социальной и экономической сферой и нацеленные преимущественно на решение проблем местного населения..

Так, в ноябре 2003 года в Харькове был подписан договор «Соглашение о создании еврорегиона «Слобожанщина»», в который вошли две приграничные области – Харьковская от Украины и Белгородская от Российской Федерации[7]. Это соглашение было продолжением инициативы руководителей Белгородской и Харьковской областей, согласно которой в 1993-94 гг. был организован Совет руководителей приграничных

областей Российской Федерации и Украины и закрепило договоренности институционально.

Целью создания еврорегиона было провозглашено решение следующих задач:

- всестороннее экономическое развитие;
- региональное и локальное территориальное планирование;
- коммуникации, транспорт и связь;
- наука, новые технологии, образование;
- охрана здоровья, спорт и туризм;
- улучшение состояния окружающей среды;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и их последствий;
- содействие расширению контактов между жителями приграничных территорий, развитию сотрудничества между учреждениями и организациями, а также субъектами хозяйственной деятельности;

- облегчение процесса пересечения границы для людей и грузов путем упрощения пограничных формальностей и содействия открытию новых пунктов пропуска;

- содействие качеству жизни населения путем увеличения занятости;
- содействие развитию региональной экономики посредством улучшения инфраструктуры приграничных районов.

Все эти цели, в той или иной степени совпадают с целями принятыми в работе большинства еврорегионов.

Значительный интерес в данной связи приобретает теоретическое и эмпирическое исследование практики управления городским развитием, которое представляет собой одну из наиболее проблематичных сфер на территории постсоветских государств.



Рис. 2. Схема управления еврорегионом «Слобожанщина»

Анализ схемы управления еврорегионом «Слобожанщина» (рис. 2) дает возможность утверждать, что она во многом похожа на типичную организационно – управленческую схему еврорегиона (рис. 1), и может быть эффективно использована независимыми государствами на территории постсоветского пространства.

В то же время, проведенное нами в 2006-2007 гг. социологическое исследование, выявило комплекс проблем, характерных для административного комплекса городского управления участников еврорегиона «Слобожанщина»:

1. Содержательные проблемы, включающие в себя затруднения, обусловленные недостаточной разработанностью теоретических аспектов технологий программно-целевого управления в условиях крупного города.

2. Институциональные проблемы. К ним относятся не решенные вопросы нормативно-правового и организационного оформления работы над проектами городского развития.

3. Кадровые проблемы, связанные с недостаточной социально-технологической готовностью персонала органов муниципального управления к работе над проектами развития города.

4. Проблемы социального взаимодействия административного комплекса городского управления и населения в ходе разработки проектов.

Каждая из этих проблем имеет самостоятельное значение, внутренне структурирован, но при этом они органически связаны друг с другом и могут быть решены лишь при условии комплексного подхода, учитывающего сложный и многоуровневый характер.

Для решения проблем следует управления еврорегиона использовать опыт накопленный, муниципальными структурами в различных городах, а поскольку, и в России, и в Украине в настоящее время осуществляется сложный поиск эффективной модели местного самоуправления, и апробируются современные социальные технологии, то именно транснациональное сотрудничество в виде еврорегиона создает дополнительную возможность его внедрения.

Список литературы

1. Ник Мэнинг, Нил Парисон Реформа государственного управления: Международный опыт. Пер с англ – М: Издательство «Весь Мир», 2003. С. 35.
2. Сайт Ассоциации европейских приграничных регионов //Режим доступа к изд.: <http://www.a-e-r.org/about-aer/members.html> – Системные требования: IBM PC; Internet Explorer.
3. Стимулирование кооперации: могут ли еврорегионы стать мостами коммуникации ? //Режим доступа к изд.: http://www.indepsocres.spb.ru/scott_r.htm – Системные требования: IBM PC; Internet Explorer.
4. Масюков М. А. Белорусские еврорегионы как инструмент сотрудничества в контексте расширения Европейского Союза //Режим доступа к изд.: <http://www.centis.bsu.by/rus/y2003/m1.htm>. – Системные требования: IBM PC; Internet Explorer.
5. The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. – Article 2. //Режим доступа к изд.: <http://www.conventions.coe.int> – Системные требования: IBM PC; Internet
6. Еврорегионы с участием государств-членов СНГ: состояние и перспективы развития //Режим доступа к изд.: <http://www.materik.ru/index.php?section=analitics&bulid=94&bulsectionid=8464> – Системные требования: IBM PC; Internet Explorer
7. Соглашение о создании Еврорегиона «Слобожанщина» // Режим доступа к изд.: <http://crossborder.org.ua> – Системные требования: IBM PC; Internet Explorer.

ISSUES OF MANAGEMENT IN TRANSNATIONAL FORMATIONS ON POST SOVIET AREA (EUROREGION'S ASPECT)

A.V. Sapryka, V.A. Sapryka

¹⁾ Kharkov national academy of municipal economy, Revolicii st., 12, Kharkov, 61002, Ukraine;
e-mail: a_sapryka@mail.ru;

²⁾ Belgorod State University, Pobedy st., 85, Belgorod, 308015, Russia;
e-mail: sapryka@bsu.edu.ru

The papers have focus on problems of forming new transnational formations on post soviet area. World's experience of creation euroregion and principles of euroregion's management in particular euroregion "Slobojanshina" has been viewing.

Key words: euroregions, region's policy, transnational formations, principles of management