

*Епифанов А.А., д.э.н., профессор, ректор, Украинская академия банковского дела*

## **О ПРОБЛЕМАХ ПРИГРАНИЧНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА СЕВЕРО-ВОСТОЧНЫХ ОБЛАСТЕЙ УКРАИНЫ**

*В статье исследуются вопросы приграничного экономического сотрудничества в контексте общих региональных проблем развития Украины и России.*

*Ключевые слова: регион, таможенная зона, инвестиции, законодательство, торговая зона, система расчетов, экспорт.*

Проблемы приграничного сотрудничества всегда занимали значительное место в экономической, политической, социальной, культурной и других сферах жизнедеятельности любого государства. При этом в обязательном порядке на законодательном государственном уровне, а при отсутствии такового – на практическом жизненно-бытовом, возникали и так или иначе решались проблемы приграничного экономического сотрудничества, интеграции местного хозяйствования, что перерастало в интеграционную политику соседствующих государств. Характерным примером возникновения, развития и практического решения таких проблем являются известные процессы интегрирования, что всегда были, но активизировались со второй половины XX столетия в Западной Европе и интенсивно продолжаются. Как известно, в 80-х годах региональная политика в Западной Европе вылилась в создание так называемой “Европы регионов”. Высшей формой приграничного сотрудничества в странах ЕС стали еврорегионы. Это межгосударственные трансграничные региональные ассоциации, которые охватывают приграничные области и развиваются по согласованным планам и проектам.

В России и Украине эти проблемы также существовали практически всегда и решались по-разному, в зависимости от уровня политических взаимоотношений, экономического развития соседствующих территорий.

В Украине сложились традиции, формы и методы приграничного сотрудничества западного региона со своими соседями. Они представляют несомненный научный и практический интерес, имеют научное обоснование ряда наших ученых-экономистов. Особенно значимые исследования этих процессов, на наш взгляд, проведены учеными-экономистами Львовского института региональных исследований НАН Украины, Ужгородского университета и другими.

Что касается северо-восточных областей Украины, то проблемы приграничного сотрудничества здесь возникли только с 1991 г. – с момента распада Советского Союза и создания независимого государства. На протяжении столетий наши регионы жили в едином государстве, по единым законам и приграничных проблем естественно не

существовало. Характерным для этих областей также стало то, что политические, административные решения о разделении государств приняты при отсутствии законодательных и нормативных актов экономической деятельности с обеих сторон. Опыт западных регионов один к одному применить в нашем случае было практически невозможно. В ряде мест создавались прямо-таки критические моменты. Экономике регионов, а вместе с тем и в целом экономике Украины и России, наносился непоправимый урон. В этих условиях возникла инициатива руководителей ряда областей Украины и России о создании единого органа, который решал бы местные приграничные вопросы, разрабатывал и вносил предложения к законодательству по этим проблемам, выходил перед правительствами обоих государств с законодательной инициативой. В 1993 г. была создана рабочая группа из ученых и специалистов Харьковской, Белгородской и Сумской областей для разработки предложений по созданию такого органа, позже к ним присоединились специалисты Курской, Брянской, Луганской и Донецкой областей. В итоге было решено создать Совет руководителей приграничных областей. В январе 1994 г. был принят Устав Совета руководителей приграничных областей Российской Федерации и Украины. Учредителями выступили администрации и Советы 5 областей Российской Федерации и 5 областей Украины. Сам по себе факт создания такого органа является существенным явлением с точки зрения межгосударственных отношений, а также теории и практики приграничного сотрудничества. Задействована не применяемая до сих пор структура межгосударственных приграничных отношений, которая с самого начала поставила своей целью строить свою работу на согласованной научной основе в целях развития взаимовыгодного экономического, научно-технического и культурного сотрудничества приграничных областей. Уставом предусмотрено, что для достижения своих целей Совет осуществляет деятельность в следующих направлениях:

- определяет приоритетные области многостороннего сотрудничества;
- создает необходимые условия для сохранения сложившихся и развитию новых экономических

- связей между предприятиями приграничных областей всех форм собственности;
- содействует предприятиям и организациям в осуществлении прямых взаимных поставок продукции и оказании услуг по межотраслевой кооперации;
  - обеспечивает благоприятные условия для взаимных инвестиций в народное хозяйство;
  - согласовывает и регулирует в рамках действующих национальных законодательств и своей компетенции ценовую и тарифную политику на взаимовыгодной основе;
  - поддерживает и развивает научно-технические связи, содействует взаимоподготовке и переподготовке рабочих, специалистов и научно-педагогических кадров, организует обмен студентами и преподавателями, их стажировку на ведущих предприятиях и в учебных заведениях;
  - способствует внешнеэкономической деятельности и сотрудничеству с международными организациями в интересах регионов и государств;
  - развивает транспортные связи, рассматривает оперативные и перспективные вопросы функционирования транспортных систем, поддерживает и улучшает порядок перевозок и проезда транспортных средств предприятий, организаций и граждан приграничных областей в соответствии с национальным законодательством;
  - осуществляет меры по укреплению традиционных дружественных, интернациональных связей и культурного обмена среди населения, а также регулированию миграционных процессов;
  - обеспечивает развитие средств связи и информатики, теле- и радиовещания для взаимного удовлетворения нужд народного хозяйства и населения;
  - осуществляет согласованные меры по охране окружающей среды, контроль за ее состоянием. Создает систему взаимного оповещения соответствующих органов и служб о любых нештатных ситуациях, влекущих за собой ухудшение экологической обстановки;
  - принимает экстренные меры по оказанию совместной помощи в ликвидации последствий катастроф, стихийных бедствий на территории приграничных областей;
  - обеспечивает и развивает сложившиеся информационные оперативные и хозяйственные связи между правоохранительными органами в целях организации совместной борьбы с преступностью;
  - осуществляет в пределах своей компетенции равную защиту прав и свобод граждан, имущественных и других интересов физических и юридических лиц обеих государств;

- обеспечивает в рамках национального законодательства гарантии нормального функционирования уже действующих на территории приграничных областей предприятий и организаций, являющихся собственностью другой стороны;
- подготавливает совместные предложения в высшие органы власти обоих государств по изменению законодательных и нормативных актов с целью улучшения сотрудничества приграничных областей при сохранении общегосударственных интересов;
- осуществляет организацию и внедрение на договорной основе за счет средств “Сторон” научно-исследовательских работ по проблемам приграничных областей.

Семнадцать перечисленных направлений деятельности Совета охватывает практически весь круг проблем жизнедеятельности регионов. Законодательная и нормативная неурегулированность этих вопросов создает социальную напряженность не только в регионах, а и в целом в обществе наших государств. Таким образом, управленческая, организационная инновация приграничных областей в части создания Совета их руководителей, определение направлений его деятельности дает инновационный толчок для получения в конечном итоге социального эффекта, ухода от социальной напряженности, налаживания нормальных добрососедских отношений в новых политических и экономических условиях.

Согласно Уставу Совет руководителей приграничных областей не является юридическим лицом, носит общественный характер. Однако для осуществления текущей работы образовывается исполнительный комитет, работающий на постоянной основе. Он является юридическим лицом, имеет печати и штампы на русском и украинском языках, регистрируется в городах Белгороде и Харькове. Деятельность исполкома осуществляется за счет средств, перечисляемых на его счет учредителями Совета.

Совет руководителей приграничных областей активно начал работать. На протяжении 1994-2000 гг. проведено 14 заседаний, которые проводились поочередно в областных центрах областей-учредителей. К 1997 г. в состав Совета влились уже руководители 21 области Украины и России. Он стал авторитетным межобластным органом, с которым считаются не только экономические и хозяйственные круги регионов, но и центральные правительственные органы обоих государств. В заседаниях Совета принимают участие министры, заместители министров, руководители и специалисты других центральных ведомств, а также парламентарии России и Украины. На заседание Совета выносятся как небольшие вопросы межрегионального приграничного сотрудничества, так и глобальные, носящие уже не только межрегиональный, но и государственный характер проблемы

экономического, организационного, экологического, транснационального характера.

Так, на первых порах становления приграничных отношений северо-восточных областей Украины и смежных с ними российских регионов возник ряд проблем, которых совершенно не было раньше и которые ни остановить, ни решить в общегосударственном масштабе не представлялось возможным. Поэтому Совет руководителей приграничных областей вышел с предложением перед своими правительствами представить областным государственным администрациям право:

- установления порядка перемещения рабочей силы, машин, механизмов, материальных ресурсов, необходимых для выполнения работ, оказания услуг на территориях приграничных областей на основе заключенных договоров;
- установления упрощенного режима перемещения физических лиц, проживающих на ее территории и порядок вывоза (пересылки) или ввоза ими материальных ценностей (нетоварными партиями);
- прямого обмена научными работниками, преподавателями, студентами, аспирантами, стажерами и творческими работниками;
- решения вопросов взаимного привлечения трудовых ресурсов и другие вопросы местного характера, не требующие нормативного правового разрешения.

На основе приведенного анализа буквально во всех приграничных областях рекомендовано упростить таможенное оформление грузов, которые переправляются через таможенную границу в соответствии с договорами, заключенными между субъектами предпринимательской деятельности этих областей. Срочным и крайне необходимым стал вопрос осуществления совместного приграничного и таможенного контроля в пунктах пропуска. Насущным выдался вопрос предоставления гражданам, постоянно проживающим на территориях приграничных областей, равные права с жителями смежных областей в сферах здравоохранения, культуры и спорта. Характерно, что по каждой проблеме осуществлена глубокая экономическая и правовая проработка с привлечением ученых и специалистов с обеих сторон, с предварительным согласованием с соответствующими государственными органами. Все перечисленные и ряд других вопросов поставлены перед законодателями обеих стран и нашли свое разрешение.

Более крупной, масштабной работой, которая выполнена в рамках Совета руководителей приграничных областей, стала разработка «Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины». Это широкомасштабный, отвечающий требованиям межгосударственных отношений юридический документ, который

подписан руководителями Правительств России и Украины в январе 1995 г. сроком на 5 лет с продлением автоматически на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не уведомит в письменном виде другую Сторону не менее, чем за 6 месяцев до истечения соответствующего срока о своем намерении прекратить его действие. Таким образом, этот межгосударственный документ имеет юридическую силу и сегодня. Он состоит из преамбулы и 16 статей, охватывающих практически все стороны отношений приграничных областей. Во-первых, правительствами названы приграничными области России и Украины, которые до сих пор таковыми не были, признано их право устанавливать договоренности и заключать соглашения. Статьи 2, 3, 4, 6 отражают пути решения экономических отношений приграничных регионов. Статья 5 Соглашения определяет роль органов исполнительной власти приграничных областей в создании благоприятных условий для взаимных инвестиций, развития хозяйственных и финансовых отношений субъектов предпринимательской деятельности обеих сторон. Нашли свое отражение в документе и меры по пограничному, таможенному, иммиграционному и иным видам контроля в отношении граждан, постоянно проживающих на территориях приграничных областей, обеспечение благоприятных условий для функционирования всех видов транспорта и осуществления перевозок (ст. 8, 9). Важное место отведено осуществлению необходимых мер в целях сохранения и оздоровления окружающей среды и обеспечения рационального природопользования на территориях приграничных областей. Сотрудничество в гуманитарной области, включая образование, науку, культуру, здравоохранение, физкультуру и спорт также нашло свое место в Соглашении с целью равноправного и взаимовыгодного их развития. На протяжении всего времени деятельности Совета руководителей приграничных областей уделялось неослабное внимание регулированию миграционных процессов. Естественно, что в Соглашении предусмотрена отдельная статья, посвященная данной проблеме. Органам исполнительной власти приграничных областей дано право самостоятельно на основе действующего законодательства решать вопросы взаимного привлечения трудовых ресурсов, расчетов за использование привлеченной рабочей силы, прямого обмена научными работниками, преподавателями, студентами, творческими работниками, проводить согласованную политику в области трудовых отношений, условий и охраны труда, социальных гарантий. При этом не допускается дискриминация граждан обоих государств. Одна из статей Соглашения отражает принципы сотрудничества правоохранительных органов приграничных областей. Важно, что зафиксировано право органов исполнительной

власти приграничных областей заключать соглашения о сотрудничестве.

Очень существенно, что этот документ стал работающим, на его основе решено и решается множество проблем, что появляются на возникшей границе. В феврале 1995 г. подписано подготовленное в рамках Совета руководителей приграничных областей "Соглашение между Правительством Украины о пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Украиной". Этим самым законодательно решен острейший вопрос межрегионального общения и передвижения лиц, транспортных средств и перемещения товаров и грузов любой государственной принадлежности. За ним последовала кропотливая организаторская работа по созданию этих пропусков, сегодня все они уже в работе и становятся привычным атрибутом приграничных отношений.

Разработан и принят серьезный проект "Оздоровление реки Северский Донец", который затрагивает десятки регионов Украины и России. Бассейн реки Северский Донец – наиболее экологически напряженный регион не только Украины, но и прилегающих областей России и, практически, всей Европы. Поэтому Совет рассмотрел инвестиционный проект, предложенный харьковскими проектантами, внес свои коррективы и принял решение о его реализации на кооперированных началах заинтересованных сторон. По оздоровлению окружающей среды, улучшению условий санитарно-эпидемиологической и экологической безопасности проживания людей на густо заселенной территории Украины и России такой проект альтернативы просто не имеет, сегодня он осуществляется.

В первые годы становления приграничных отношений из-за их неурегулированности возникли острейшие проблемы на рынке лекарственных средств и медицинской техники. Несмотря на то, что в приграничных областях России и Украины имеется значительный потенциал фармацевтического производства и производства медицинской техники, их поставки на традиционные рынки сократились с 2-3 до 5 раз, что, естественно, открывает доступ товарам дальнего зарубежья, угнетает местных товаропроизводителей. Доля лекарств, произведенных в России, на украинском рынке упала с 30-40 до 8-10 %, аналогичное положение с продукцией украинских производителей. В ограниченных масштабах осуществляется кооперация в фармацевтической и медико-технической промышленности. Процесс формирования новых принципов деятельности лечебных учреждений, аптек, промышленных предприятий, коммерческих структур, происходящий при высокоинтенсивной динамике предложений и спроса, не сопровождается соответствующим информационным обеспечением как в масштабах отдельных областей, так и на

межрегиональном уровне. Высокий уровень цен на медицинские товары и услуги обусловлен в значительной мере недостатком информации от потребителей, поставщиков и производителей, длительными сроками таможенного оформления грузов, высокими пошлинами, налогами на добавленную стоимость. Это приводит к ценовой неконкурентоспособности российской и украинской продукции по сравнению с аналогичной фармацевтической продукцией, медицинской техникой, выпускаемой другими государствами. Разработка и проведение в приграничных областях эффективных мероприятий по профилактике заболеваний, особенно инфекционных, требуют координации действий органов здравоохранения смежных областей, в том числе и на основе информационных технологий.

Учитывая значимость приведенных факторов, Совет руководителей приграничных областей создал рабочую группу специалистов отрасли, в которую вошли наиболее квалифицированные представители всех приграничных областей, сконцентрирована их работа была в Украинской научно-промышленной ассоциации "Укрмедпром". После детальной проработки был разработан бизнес-план информационно-маркетинговой сети по медицинскому оборудованию, медицинским услугам и лекарственным средствам в приграничных областях России и Украины. После рассмотрения и принятия предложенного решения ситуацию удалось взять под контроль, ситуация с 1996 г. постепенно выравнивается, наполнение сети фармацевтическими товарами смежных областей существенно улучшилось, заработали фармацевтические фабрики и предприятия медицинской техники. Тем самым на практике подтверждено, что в условиях рыночной экономики информационно-маркетинговые системы возникают как необходимый механизм современного рынка. Сам факт существования легко доступных информационных систем является существенным фактором влияния на уровень цен и на поддержание их роста. Уже на первом этапе деятельности информационной системы удалось достичь снижения цен на медикаменты в среднем на 10 %, что составило экономию около 1 млн. долл. бюджетных средств Харьковской и Сумской областей.

Учитывая непреходящее значение информированности в деле сотрудничества приграничных областей в целом, Совет их руководителей положительно оценил намерение журналистов и полиграфистов Курской и Сумской областей по выпуску межрегиональной газеты с отражением следующей тематики:

- развитие административных, научных и культурных связей между приграничными областями;
- интеграция хозяйственных систем;
- информирование населения о новостях в разнообразных сферах жизни, начиная от

событий политического характера до правил таможенного контроля, пограничного режима;

- распространение информационных, рекламных материалов с целью содействия в экономическом развитии, повышения эффективности сотрудничества соседних регионов.

В результате была создана межрегиональная газета “Славянка” с редакцией в г. Курске, которая, несомненно, расширяла возможности по координации взаимоотношений между приграничными областями, а вместе с тем и между двумя государствами в целях взаимовыгодного социально-экономического и культурного сотрудничества.

Мы считаем ошибкой сегодняшних руководителей приграничных областей, что допущено прекращение выпуска, на наш взгляд, уже сформировавшейся добротной межрегиональной газеты с инициативным, квалифицированным журналистским составом.

Всего на 14 проведенных заседаниях Советом руководителей приграничных областей рассмотрено более 60 разноплановых вопросов. Здесь охарактеризованы только некоторые из них с целью показать формы и методы работы Совета, возможности осмысления и практического решения проблем.

Работа Совета на протяжении более 7 лет позволила найти теоретические, экономические, правовые пути решения множества больших и малых проблем приграничного сотрудничества, жизни и деятельности людей на приграничных территориях в новых, непривычных условиях. Непосредственное участие в этой работе первых руководителей областей позволяет привлечь к решению проблем руководителей и специалистов министерств, других центральных ведомств. К их разработке привлекаются ученые местных и центральных научно-исследовательских заведений и вузов. В результате нарабатываются добротные инвестиционные, финансово-экономические, структурно-хозяйственные, управленческие проекты, реализация которых также во многом находится в руках руководителей областей и ими благословляется к осуществлению. Наконец, в ходе работы Совета разработано и принято ряд межгосударственных соглашений и документов иного характера, проектов законов в целом и добавлений и изменений к ряду существующих законов. Мнения 21 руководителя областей, подкрепленные мнением министерств и ведомств народных депутатов, конфедерации профсоюзов, которые заметили деятельность такого органа и начали участвовать в его работе, не могло игнорироваться руководителями России и Украины, их парламентами.

Многие наработки Совета нашли законодательное, межгосударственное и местное экономическое, хозяйственное и даже бытовое решение.

Из изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Совет руководителей приграничных областей, созданный по их инициативе, явился одним из направлений в теории и практике приграничного сотрудничества. Подобная структура межрегионального сотрудничества стала новым дополнением к существующим формам приграничных взаимоотношений.
2. Непосредственное участие в его работе первых руководителей областей существенно расширяет возможности решения возникающих проблем.
3. При этом сами руководители, широкий круг специалистов, привлекаемых к разработке проблем, постоянно получают массу информации об экономике, жизни и деятельности сопредельных территорий, что само по себе уже является весьма значительным фактором управленческой деятельности, поддерживает их квалификационный уровень на достаточно высокой отметке.
4. Систематические встречи первых руководителей приграничных областей, широкого круга специалистов, руководителей министерств и ведомств, представителей общественных организаций, средств массовой информации для разработки и решения самых разносторонних проблем неотвратимо настраивают на положительную эффективную взаимовыгодную работу. И, наоборот, обособление, недостаточное внимание к таким контактам ведет к затуханию отношений, накоплению негативных тенденций, нерешенных проблем.
5. Работа столь представительного органа позволяет достаточно квалифицированно подготавливать проекты законодательных актов и, что еще более значимо, добиться принятия их на правительственном и парламентском уровне и внедрять их на деле.

Таким образом, работа Совета руководителей приграничных областей, на наш взгляд, заслуживает внимания научных и академических учреждений, правительственных кругов с целью обобщения появляющегося опыта и поддержки в организационном и научном плане. Ученые и специалисты Украинской академии банковского дела имеют немало разработок по названным проблемам и могли бы взять на себя организацию научно-исследовательской работы по этой тематике в зоне Северо-восточных областей Украины – Харьковской, Сумской, Черниговской.

*Summary*

The issues of the adjacent to the border economic cooperation in terms of mutual regional problems in the development of Ukraine and Russia are researched.

Епифанов, А.А. О проблемах приграничного экономического сотрудничества северо - восточных областей Украины [Текст] / А.А. Епифанов // Вісник Української академії банківської справи. - 2001. - № 2. - С. 3-8.