

© 2009 г.

Е. Левчук

кандидат экономических наук
(Белостокский университет, Польша)

О КОНЦЕПЦИИ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ТОРГОВЛИ ПОЛЬШИ И СОПРЕДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Очевидно, что для успешного развития приграничных и трансграничных районов Польши, как и сопредельных государств, расположенных на востоке, важно создать и обеспечить эффективное функционирование системных механизмов их экономического взаимодействия. Это предполагает прежде всего всесторонний анализ и обобщение опыта развития региональной экономики и международных экономических отношений на территории приграничья, выявление интеграционных процессов, изучение и сопоставление потенциалов приграничного оборота внешней торговли. На этой основе становятся возможными оценка предпосылок и условий взаимовыгодного перспективного приграничного сотрудничества и торговли, определение направлений их углубления и расширения. Выявив перспективные направления приграничной торговли, можно решать конкретные вопросы целесообразности и эффективности приграничного сотрудничества с соседними государствами и их регионами с учетом реальных условий хозяйствования, исторического пути и нынешнего и перспективного этапов развития экономики стран. Иными словами, речь идет о разработке и реализации концепции приграничного сотрудничества и торговли для обеспечения устойчивого развития приграничных и трансграничных регионов.

Концепция должна предусматривать набор инструментов воздействия на развитие приграничного сотрудничества, которые должны быть увязаны на национальном и региональном уровнях. В их число целесообразно включить:

- совершенствование нормативной правовой базы, предусматривающее разработку и принятие документов, определяющих порядок осуществления приграничного сотрудничества, характер взаимодействия органов власти с его участниками, условия предоставления различного рода поддержки экспортерам;

- проведение конъюнктурных и маркетинговых исследований с целью определения потенциала и перспектив приграничных контактов;
- обеспечение функционирования механизмов кредитования и страхования экспорта в приграничье с участием органов исполнительной власти на местах;
- создание системы продвижения товаров на рынки сопредельных государств (усиление рекламы и выставочно-ярмарочной деятельности, особенно в сфере экспорта услуг; организация сети торговых представительств, внешнеторговых фирм и специализированных торговых домов, занимающихся экспортом и импортом продукции с учетом интересов каждого приграничного региона);
- содействие формированию сбытовой и сервисной сетей экспорто-ориентированных предприятий в сопредельных странах;
- создание банка данных инвестиционных проектов для экспортеров, как резидентов, так и нерезидентов страны, в приграничные государства;
- организация специализированного центра содействия инвестициям из приграничья в развитие приграничного сотрудничества;
- оптимизация грузопотоков приграничной торговли в региональном аспекте;
- поддержка создания союзов производителей и экспортеров в сфере приграничной торговли;
- подготовка квалифицированных кадров для работы на предприятиях всех форм собственности в рамках приграничного сотрудничества;
- информационное обеспечение (создание информационной базы, содержащей данные об участниках приграничных контактов, их возможностях и предложениях; экспортном потенциале и импортных потребностях; межправительственных соглашениях приграничных стран; имеющихся инвестиционных программах и проектах в сфере приграничной торговли; национальном и иностранном законодательстве; экономическом и финансовом положении потенциальных партнеров и др.).

Одно из ведущих мест в сфере приграничного и трансграничного сотрудничества занимает торговля. В целях ее развития целесообразно использовать следующие организационно-экономические механизмы:

1. *Формирование политики стимулирования приграничной торговли на основе и в рамках основных направлений социально-экономического развития страны.* В долгосрочную концепцию, определяющую место государства в международном разделении труда, стратегические цели и ориентиры, необходимо включить и концепцию развития приграничной торговли, согласованную с приоритетами промышленной, инвестицион-

ной и структурной политики. Применение тех или иных мер регулирования будет способствовать достижению долгосрочных целей и интересов.

2. *Детальная проработка нормативной базы.* При реализации данного направления могут использоваться различные подходы. Сформировавшаяся на сегодняшний день нормативная база внешней торговли содержит законы, регулирующие основные ее формы. Для обеспечения комплексного подхода к регулированию приграничной торговли целесообразно разработать и принять закон, который носил бы рамочный характер и определял основные принципы и формы такой деятельности, границы компетенции различных уровней власти в этом процессе. Кроме того, особую актуальность представляет разработка ряда подзаконных нормативных актов, формирующих механизм практического применения инструментов стимулирования приграничной торговли: государственного кредитования субъектов хозяйствования, участвующих в экспорте-импорте товаров из приграничных регионов и государств, страхования экспорта на приграничные рынки и др.

3. *Совершенствование организационно-управленческой структуры приграничной торговли и сотрудничества.* Результативность проводимой внешнеторговой политики во многом определяется функционированием соответствующих органов управления. Необходимо усилить скоординированность действий различных властных органов, содействовать формированию отраслевых объединений и ассоциаций, а также структур, стимулирующих развитие приграничной торговли и способных обеспечить включение страны в международные производственно-технологические цепочки.

4. *Повышение роли аналитических и прогнозных исследований приграничной торговли.* Изучение практики регулирования приграничной торговли как составной части внешней торговли страны без ее выделения в качестве приоритетной на региональном и национальном уровнях позволяет говорить о преобладании оперативного государственного регулирования. Даже целевые программы зачастую формируются без предварительного проведения комплексной оценки потенциала, разработки прогнозов. Анализ перспектив развития будет способствовать и более обоснованному применению мер текущего оперативного регулирования.

5. *Расширение спектра и повышение эффективности применения инструментов регулирования приграничной торговли.* По нашему мнению, особое внимание следует уделить применению нетарифных мер ре-

гулирования, широко распространенных во всем мире, равно как и в Польше. Это касается повышения качества экспортируемой продукции, ужесточения технических стандартов и требований к импорту из приграничных стран. Для предотвращения утечки ресурсов за границу по заниженным ценам целесообразно придать обязательный характер действующей системе оценки их качества и количества. Важно осуществлять косвенный контроль над экспортными ценами при экспортно-импортных операциях на приграничных территориях путем определения и распространения рекомендуемых цен отраслевыми союзами экспортеров и органами госуправления. Сохраняет актуальность и практическая отработка механизма применения защитных мер в приграничной торговле, особенно с приграничьем России, Украиной и Беларусью (специальных, компенсационных, антидемпинговых пошлин), активно используемых в других государствах.

Реализацию указанных направлений необходимо осуществлять на основе взаимодействия всех уровней власти. Проблема четкого разграничения полномочий между ними в различных сферах деятельности требует своего решения как условие формирования в стране современной системы государственного регулирования экономики. Имеющиеся недостатки законодательной и нормативной баз не позволяют четко определить роль и степень ответственности региональных и местных властей за процессы, протекающие на их территориях.

Разграничение полномочий между различными ветвями власти при регулировании приграничного сотрудничества и торговли может быть таким:

- на республиканском уровне формируются стратегические направления развития, обуславливающие характер управленческих решений на других уровнях, а также устанавливаются ограничения и разграничения, обеспечивается согласованность интересов различных структур;
- на местном уровне осуществляется практическая реализация управленческих функций (комплексный анализ, прогнозирование, стратегическое планирование, контроль, организация, координация). В сфере приграничной торговли на мезо- и микроуровнях необходимо решать задачи разработки концепций и программ развития приграничной торговли воеводства, города, района, а также организационной и информационной поддержки участников. Причем не всем местным органам управления целесообразно формировать собственную стратегию развития приграничной торговли. Необходимость управления данной сферой определя-

ется ее масштабами, местом в экономике города или района. Считаем, что указанные направления следует реализовывать в первую очередь на уровне воеводств и крупных городов.

При данном подходе основная функция органов власти любого уровня состоит в определении ориентиров и перспектив развития приграничной торговли. Общегосударственные и местные органы должны разрабатывать концепции приграничной торговли в рамках основных направлений социально-экономического развития регионов с учетом целей, поставленных вышестоящими органами власти.

Целесообразно также определить роль отдельных районов в воеводствах как посредников между институтами сопредельных стран в системе регулирования приграничной торговли. Представляется, что такие институциональные структуры способны сыграть важную роль в определении общих стратегических направлений развития взаимосвязанных в историческом и экономическом аспектах регионов, в решении вопросов координации, реализации совместных проектов, повышении результативности мероприятий за счет объединения усилий различных трансграничных территориальных образований. Перспективным примером стратегического сотрудничества приграничных государств явилось создание еврорегионов «Буг», «Озерный край», «Днепр», «Неман» на границах Литвы, Латвии, России, Украины, Польши, Беларуси.

При выработке направлений совершенствования регулирования приграничной торговли на уровне воеводств (областей) предлагается исходить из ряда принципов, являющихся базовыми для принятия любых управленческих решений в данной сфере и одновременно имеющих региональную специфику: научность, системность, комплексность, историзм, учет пространственных и временных границ, согласование интересов центра и региона, ориентация на особенности региональной экономики.

Таким образом, для повышения эффективности управления приграничной торговлей на региональном и национальном уровнях особое значение приобретают задачи более четкого определения роли отдельных уровней власти в ее регулировании, соблюдения принципов принятия и обоснования управленческих решений. Реализация этих задач связана с созданием комплексной системы прогнозирования и планирования приграничной торговли в аспекте основных направлений социально-экономического развития регионов. В условиях сохранения функций регулирования за общегосударственными органами власти все большее

значение должны приобретать функции стратегического управления на всех уровнях иерархии власти, предполагающие разработку концепций, программ и механизмов развития внешнеторговой деятельности, в том числе и приграничной.

В соответствии с предлагаемой концепцией основными задачами приграничной торговли и сотрудничества остаются создание условий для обеспечения устойчивого сбалансированного экономического роста приграничных регионов и повышение уровня благосостояния проживающего на этих территориях населения. Реализация указанных задач определяет необходимость:

- дальнейшего развития взаимовыгодного многовекторного сотрудничества с приграничными странами ЕС и СНГ;
- расширения взаимоотношений с региональными экономическими и финансовыми организациями;
- привлечения иностранных инвестиций соседних государств в развитие приграничной инфраструктуры;
- повышения конкурентоспособности товаров и услуг предприятий – участников приграничной торговли;
- ускоренного развития экспортоориентированных и импортозамещающих производств, особенно в приграничье;
- совершенствования методов защиты цен приграничного товарного рынка и обеспечения экономической безопасности приграничных регионов;
- определения объемов продукции и структуры экономики региона, возможности дальнейшего развития и диверсификации, прежде всего путем перехода на многофункциональный характер, и в первую очередь отсталых сельских районов.

Необходимо предусмотреть осуществление приграничной торговли и сотрудничества со всеми приграничными государствами на основе соблюдения приоритета региональных и национальных экономических выгод. Интеграция региональных рынков Польши и сопредельных стран должна быть реализована посредством формирования добрососедских отношений, привлечения инвестиций и участия этих государств в трансграничных проектах в области транспорта и приграничной инфраструктуры, создания условий активизации сотрудничества с европейскими интеррегиональными институтами и кредитными организациями.

Механизм системного развития и регулирования приграничной торговли в концепции целесообразно разработать в виде отдельных блоков. Рассмотрим основные из них.

Блок 1. *Сбор и анализ данных о приграничной торговле* осуществляется соответствующими структурами государственных и местных органов власти.

Блок 2. *Разработка концепции развития и регулирования приграничной торговли*, которая является основополагающим документом в указанной сфере и включает цели, задачи, основные направления развития. Постановка в достаточной степени обоснованных целей и задач возможна лишь на основе анализа комплексной информации, прогнозирования, определения приоритетов, т.е. при условии соблюдения принципа научности. Кроме того, при разработке концепции, определении долгосрочных ориентиров особую значимость приобретают принципы историзма и экономико-географического положения. Максимальный эффект может принести политика, которая учитывает имеющиеся опыт, программы трансграничного сотрудничества и торговли ЕС, программы развития добрососедства в Европе в условиях движения Европейского союза на восток, что обеспечивает преемственность разработки и внедрения системы специализированной информации и учета.

Блок 3. *Регулирование приграничной торговли* представляет собой воздействие на динамику, товарную и географическую структуру экспортно-импортных операций между Польшей и странами, имеющими с ней общую границу. Это возможно путем применения определенных законодательством мер тарифного и нетарифного регулирования, валютных инструментов государственными органами исполнительной власти, а также методов, имеющихся в распоряжении региональных властей (разработка нормативных документов и целевых программ развития внешней/приграничной торговли).

Разработку программы развития и регулирования приграничной торговли целесообразно возложить на соответствующие структуры администраций воеводств. Данный документ должен включать разделы:

- оценка современного состояния и проблем торгово-экономических отношений регионов с приграничными государствами;
- цель и задачи программы;
- механизм реализации;
- сроки реализации;
- исполнители;
- ресурсы, направляемые на реализацию программы;
- меры стимулирования приграничной торговли.

Меры стимулирования приграничной торговли предполагают:

- разработку нормативной базы, необходимой для решения поставленных задач;
- совершенствование организационной структуры приграничной торговли;
- информационное обеспечение приграничной торговли;
- анализ и прогнозирование рынков основных экспортных товаров приграничных стран и регионов;
- разработку механизма оценки влияния проектов предприятий;
- предоставление государственных гарантий участникам приграничной торговли;
- создание страховых и залоговых фондов для привлечения инвестиционных и кредитных ресурсов инвесторов из приграничных государств;
- создание отраслевых объединений экспортеров.

Таким образом, механизм регулирования и развития приграничной торговли формируется исходя из следующих основных положений:

- многовекторность приграничного сотрудничества в совокупности с мерами, намеченными на общегосударственном и региональном уровнях по совершенствованию налоговой и денежно-кредитной политики, повышению инвестиционной привлекательности региональных экономик позволяют улучшить состояние платежного баланса регионов страны;
- для обоснования приграничного взаимовыгодного сотрудничества можно использовать оценку разностороннего потенциала, оценку способов включения в региональное разделение труда, сравнительную оценку сходств (различий) целей и путей развития, а также условий сотрудничества и торговли;
- Польша имеет возможности внедрения новых форм взаимовыгодного приграничного сотрудничества со всеми соседними государствами с учетом своих национальных интересов, особенно в части решения общих региональных социально-экономических проблем, имеющих важное значение для обеспечения беспрепятственного перехода к устойчивому развитию регионов;
- особое внимание следует уделить проблемным и депрессивным регионам, к которым относится Подляское воеводство и некоторые другие приграничные районы. Актуальна помощь регионам со слабо развитой промышленной и социальной инфраструктурой, наличием малых моноотраслевых городов, имеющих высокий уровень безработицы;

- основное значение во внешнеторговой ценовой политике необходимо придать повышению качества экспортируемой продукции, переориентации производителя на сложную наукоемкую продукцию.

Проекты приграничного сотрудничества, по мнению автора исследования, целесообразно сосредоточить на создании стимулов для развития приграничного сотрудничества и торговли на региональном и местном уровнях, в числе которых:

- развитие человеческого капитала, предполагающее мониторинг и изучение основных тенденций миграционных процессов внутри страны, содействие свободному перемещению трудовых ресурсов и их эффективному размещению на приграничных территориях;

- обеспечение единства экономического пространства страны при сохранении самостоятельности региональных и местных властей в принятии решений в рамках своей компетенции – устранение барьеров на свободное перемещение товаров и услуг, капиталов через границу, открытие региональных рынков, устранение препятствий при реализации инвестиционных проектов на приграничных территориях;

- преодоление существующих антиконституционных барьеров на пути межтерриториального перемещения трудовых ресурсов, капитала, товаров и услуг в целях активизации предпринимательской и инвестиционной деятельности в различных регионах, снижения темпов экономического роста приграничного товарооборота;

- содействие проведению экономических реформ на региональном и местном уровнях, исходя прежде всего из принципа многофункциональности развития.

Достижение целей, поставленных как условия реализации проектов приграничного сотрудничества и торговли в среднесрочной перспективе, может быть обеспечено решением следующих задач:

- эффективное выполнение законодательных решений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления – отказ от прямого вмешательства вышестоящих властей в решения, принимаемые в рамках компетенции нижестоящих органов власти и управления;

- создание системы мониторинга региональных экономических показателей – экономического развития приграничных регионов, состояния нормативной правовой базы, хода социально-экономических реформ,

формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов и др.;

- содействие межрегиональной координации решений в области приграничного сотрудничества и торговли – участие представителей государственной власти в планировании инфраструктурных проектов, координация транспортных потоков и строительства транспортных объектов в приграничье, создание системы образования с учетом региональных интересов;

- содействие выполнению «пилотных» проектов экономических реформ на региональном и местном уровнях – разработка и принятие унифицированной с другими странами нормативной правовой базы для проведения экспериментов по внедрению новых инструментов приграничного сотрудничества и торговли.

Обязательными условиями эффективного функционирования новых механизмов и инструментов приграничного сотрудничества и торговли, предусматриваемых концепцией, являются:

1. *Построение системы мониторинга региональных торгово-экономических показателей.* Осуществление таких приоритетных направлений социально-экономических реформ, как активная региональная политика в отношении приграничных регионов, децентрализация управления, требуют создания системы, которая позволяет оперативно получать и анализировать информацию о состоянии экономики приграничных регионов, состоянии региональных финансов, показателях, характеризующих эффективность приграничного сотрудничества в различных областях и связанных с этим проблем. Данная система призвана также обеспечить сбор информации и проведение типологизации приграничных территорий по различным критериям с целью обеспечения выполнения долгосрочных приоритетов территориального развития приграничья.

Система должна быть связана со сбором данных и анализом состояния нормативной правовой базы на региональном и местном уровнях, оценкой инфраструктурных возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов в приграничных регионах, выявлением формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов.

Система мониторинга призвана стать инструментом нахождения и распространения информации о лучшей региональной и местной практике приграничной торговли. Разграничение полномочий между уровнями

власти и управления предполагает определенную автономию региональных и местных властей в принятии решений в рамках своей компетенции, что в свою очередь создает предпосылки для существования различных региональных практик проведения реформ.

2. *Повышение уровня конкурентоспособности экономики приграничных регионов в среднесрочной перспективе.* Данное условие связано с содействием центральных властей усилиям администраций приграничных областей (воеводств) по проведению активной торгово-экономической политики, в том числе реализации инвестиционных проектов в области транспортной инфраструктуры на приграничных территориях.

3. *Многовариантность принимаемых мер и, соответственно, неочевидность их последствий.* Это условие характеризует реализацию очередного этапа социально-экономических реформ и масштабность поставленных задач. Учитывая необходимость децентрализации экономики приграничных регионов в среднесрочной перспективе, следует расширить практику «пилотных» проектов по выполнению различных сценариев реформ на региональном уровне как в межрегиональном, так и приграничном аспекте. Для эффективного использования «пилотных» проектов (соглашений, рекомендаций, решений) на местном уровне необходима разработка соответствующей нормативной правовой базы, а также внедрение полученных результатов в практику приграничной торговли. В ряде случаев имеет место финансовая поддержка со стороны центральных органов управления и программ трансграничного сотрудничества ТАСИС, направленная на софинансирование экспериментальных проектов.

4. *Внедрение эффективных стимулов проведения экономических реформ на региональном и местном уровнях в увязке с решением задач, стоящих перед центром.* Повышение самостоятельности региональных и местных властей в решении вопросов, находящихся в рамках их компетенции, переход на новые принципы предоставления финансовой помощи в связи с разграничением полномочий предполагает снижение вмешательства органов госуправления в данные решения. Для этих целей целесообразно внедрить систему стимулов для проведения приоритетных экономических реформ приграничного сотрудничества на региональном и местном уровнях, чему может способствовать использование соответствующих финансовых механизмов, в том числе средств из специальных фондов ЕС.

Продвижение Польши по пути устойчивого регионального развития в решающей степени зависит от качественного расширения ее связей с приграничными регионами соседних государств. Последнее обусловлено ориентацией важнейших отраслей производства и сферы услуг на внешний рынок, зависимостью польского сырьевого рынка от импорта. Основной целью проектов и механизмов регулирования приграничной торговли должно стать участие регионов в региональном и международном разделении труда на основе использования конкурентных преимуществ каждого из них.

В ближайший период необходимо привести национальное законодательство, регулирующее внешнюю и приграничную торговлю, в соответствие с международными нормами, соглашениями, инструкциями, принципами; определить механизмы привлечения и использования иностранных инвестиций для повышения уровня конкурентоспособности регионов; развить системы сертификации и качества экспортной продукции, признаваемые зарубежными партнерами, и др.

Достижение целей предусмотренными механизмами приграничной торговли и сотрудничества в рамках предложенной концепции может быть обеспечено решением следующих задач:

- создание системы мониторинга региональных экономических показателей;
- ускорение социально-экономического развития регионов;
- содействие межрегиональной координации решений в области приграничного сотрудничества и торговли;
- реализация «пилотных» проектов экономических реформ на региональном и местном уровнях.

Сформулируем следующие выводы:

1. Многофункциональное развитие приграничных районов Подляского воеводства может быть достигнуто посредством реализации стратегии, основные положения которой включают:

- наращивание и улучшение технического состояния основных производственных фондов, совершенствование инфраструктуры, реструктуризация экономики;
- увеличение, благодаря высокому качеству окружающей среды, богатому культурному наследию, объема и состава туристических услуг, которые должны стать ведущим звеном преобразований и источником конъюнктуры для других отраслей производства и услуг, обеспечения

комплексного прогресса сельскохозяйственной и несельскохозяйственной сфер. Целесообразно объединение производства экологически чистой продукции и оказания туристических услуг, что позволит задействовать избыточный трудовой потенциал в аграрном секторе и расширить область туризма;

- организация производства экологически чистых видов продукции в больших объемах и повышение экспортных возможностей региона в условиях лучшей, чем в среднем по стране, структуры земельных площадей, высокого уровня производства молока, картофеля, зерна и убойного скота, богатой сырьевой базы, благоприятных естественных условий;

- расширение участия региона в международном обмене, и прежде всего, с государствами Балтийского бассейна, приграничными территориями Беларуси и Литвы; развитии транспортной инфраструктуры; ускорении интеграционных процессов в связи с членством Польши в Европейском союзе;

2. Подляское воеводство имеет хорошие возможности расширения масштабов и углубления сотрудничества с Калининградской областью России, западными регионами Беларуси и Литвы в рамках еврорегионов «Неман», «Буг», «Беловежская пуца» и достижения таким образом социально-экономического роста. Эффективными формами сотрудничества должны стать обмен информацией в области социально-экономической статистики, развитие трансграничных межбанковских финансовых потоков, проведение совместных экономических исследований, расширение приграничного рынка торговли товарами собственного производства и др.

3. Достижению устойчивого многофункционального развития региона препятствует ряд барьеров, что требует не только учета, но, по возможности, уменьшения степени или устранения их влияния в целом при практической реализации предложенной концепции. Основными ограничениями являются: недостаточный уровень развития финансовых и организационных структур, поддерживающих туристическую деятельность; необходимость мелиорации значительной части земель; низкий потенциал переработки сельскохозяйственной продукции; незначительный объем несельскохозяйственных работ; отсталость большинства единоличных земледельческих хозяйств и др. Вступление Польши в ЕС и наметившиеся процессы улучшения взаимоотношений с восточными соседями способствуют расширению возможностей ускорения темпов развития приграничных районов Подляского воеводства.