

*Creating the Dniester/
Nistru Euroregion*
*Создание еврорегиона
«Днестр»*

ICDT Papers No. 2.

Creating the Dniester/Nistru Euroregion
Создание еврорегиона «Днестр/Nistru»

Executive Summary

Краткий обзор

AUTHORS: SÁNDOR KÖLES, CSABA TÖRŐ
AND LORÁND SZAKÁLI

АВТОРЫ: ШАНДОР КОЛЕШ, ЧАБА ТОРО
И ЛОРАНД САКАЛИ

*The study was financed by the Ministry of Foreign Affairs of Sweden
and the European Union (implemented by the UNDP)*



This publication was printed with support of European Union in the framework of the project "Support to Confidence Building Measures". The opinions expressed in this publication do not necessarily express the official view of the European Union and of the United Nations Development Programme.



This project was co-funded by the Ministry of Foreign Affairs of Sweden



Supported by the Ministry of
Foreign Affairs of Hungary



MAGYAR KÖZTÁRSASÁG
KÜLVÖGYMINISZTERIUMA

The content of the ICDT Papers series is based on the lessons learned from the ICDT projects implemented in countries undergoing democratic transition. The series summarise the input of civil society leaders, politicians and scholars. Its primary focus is to draw concrete lessons from the transitions and to offer policy recommendations for the future. The ICDT Papers are disseminated to policy makers all over the world.

Copyright © 2011 by the International Centre for Democratic Transition (ICDT)

All rights reserved. No part of this book may be used or reproduced in any manner whatsoever without written permission except in the case of brief quotations embodied in critical articles or reviews. For information address the International Centre for Democratic Transition (ICDT), Hungary, 1022 Budapest, Árvácska utca 12.

Printed in Hungary

CONTENTS

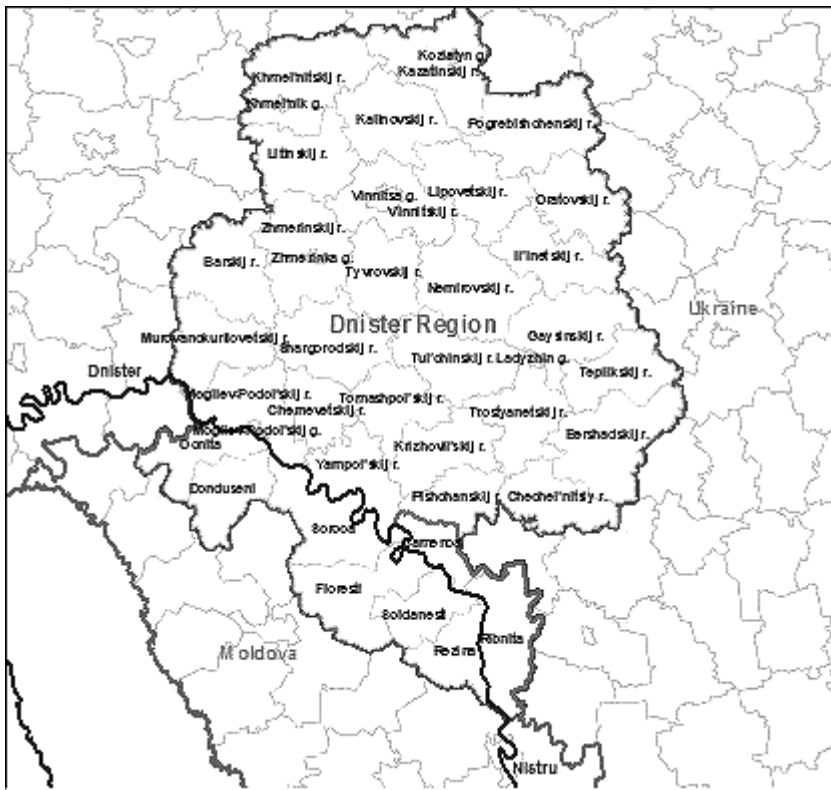
Introduction	5
Rational of cross-border cooperation	6
Why Dniester-Nistru Euroregion can add value	7
Preliminary work for developing the region	8
Legal framework for cooperation: opportunity for confidence-building	12
Conclusion	15

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	16
Целесообразность трансграничного сотрудничества	17
Почему еврорегион «Днестр» может быть эффективным	19
Подготовительная работа по развитию региона	19
Законодательная база сотрудничества: возможность укрепления доверия	24
Заключение	28

INTRODUCTION

The contentious Dniester-Nistru region is comprised essentially of a provincial-level territorial unit in Ukraine (oblast Vinnitsa), three Moldovan district-level territorial units (raions) and two raions belonging de iure to Moldova but located beyond the Dniester-Nistru River. The river itself joins and separates the region. Therefore, it is this region—thusly named Dniester-Nistru—that is suggested as a productive Euroregion.



Stakeholders involved in the region continue to struggle to find solutions to its numerous challenges. The process for finding answers grows more and more protracted. The application of a Euroregion in Dniester-Nistru can help create a framework where sustainable solutions are discovered and implemented.

Preliminary work and knowledge of other successful Euroregions suggest there is opportunity to create a Dniester-Nistru Euroregion that will add value.

Importantly, local stakeholders are already committed and willing to cooperate as demonstrated in this analysis. As a result, common thematic areas of shared interest are evident which provides a concrete and realistic starting point.

To be a success, there are desirable preconditions. First, identification of an optimized and appropriate legal framework for cooperation is critical and addressed in this summary. Second, consistent financial support at the local, regional and EU level is fundamental. This support includes the necessity for foreign partners to share their professional experience about developing Euroregions and facilitating cross-border cooperation. Lastly, this is a major national and international initiative that will require intensive and coordinated lobby activities.

Once implemented the Dniester-Nistru Euroregion can begin to realize the gains of cross-border cooperation where people can begin to trust each other. Local people-to-people gains gain influence at a larger regional or EU level that help realize sustainable solutions. The Euroregion concept is a viable instrument for improving relations in such a frozen conflict as the Transnistrian zone. Further, if successfully implemented, the Dniester-Nistru Euroregion concept can further support transfrontier cooperation in other areas in and outside the EU.

RATIONAL OF CROSS-BORDER COOPERATION

Origins of the Euroregion Experience: The first instance of Euroregional synergy was created in Western Europe in the late 1950s and early 1960s. By that time, distrust typical between Western European countries had begun to diminish. The first breakthrough in 1958 was achieved by the “Euregio” headquarters agreement established by the Dutch and German governments in the border areas of the rivers Rhine, Ems and Ijssel. Since then, a number of other institutionalized cross-border cooperation initiatives were launched in Western and Northern Europe. Nearly 110 various forms of Euroregional cooperation are in place throughout Europe today including CEE as well as the Balkan region.

Conditions and Reasons for the Creation of Euroregions: The main recognition leading to the creation of Euroregions is the fact that certain tasks cannot be provided efficiently within the constraints of state borders. The divisive character of borders often contradicts the natural organizational logic of the spatial ar-

rangement of functions such as health and human services. This problem mainly impacts areas in border regions where certain functions must be established on both sides of the border in order to meet the needs of those within the geographical margins of both countries. Public functions and services such as ambulance stations, healthcare institutions, fire departments, civil protection and disaster relief operations or the capacity for sewage treatment are better organized and maintained if the territorial range of their operations is extended to the border areas of the neighbouring country as well.

Another vital argument in favour of creating Euroregions is the recognition that people on both sides of the border actually share more commonalities (e.g., family, culture, ethnicity, commerce) than divisions. Promoting the concept that people living in the borderland have much in common helps reduce existing suspicions and tensions particularly if those issues are due to the general absence of relations.

In the global economy, regions compete primarily with other regions and competition is not necessarily between countries as a whole. This is yet another factor warranting the invigoration of institutionalized cross-border cooperation and intensifying integration. In order to make any region competitive, it is necessary to ensure transportation connections and that no part of the region is kept in economic isolation. It is in the interest of border regions to increase cooperation with each other, to enhance competitiveness and diminish the potentially detrimental effects of their peripheral location.

WHY DNIESTER-NISTRU EUROREGION CAN ADD VALUE

Based on the above rationale, the Dniester-Nistru Euroregion could be a practical tool for resolving tensions. Administrative, institutional, economic, civil and other types of local initiatives could naturally be developed using a bottom-up approach. Local people, economic, institutional and civil society actors are not interested in seeing the conflict prolonged. The area is economically repressed and underdeveloped. Often the most pressing concern is simply providing the staples of everyday life. This concern is exacerbated by the difficulty of crossing borders and the lack of infrastructure. If it is successful, the Dniester-Nistru Euroregion could also serve as an example for the conflict resolution.

PRELIMINARY WORK FOR DEVELOPING THE REGION

In early 2010, the International Centre for Democratic Transition (ICDT) launched an initiative where local professionals interviewed local stakeholders in the prospective area of the Dniester-Nistru Euroregion. Seventy individuals were interviewed of whom twenty-eight were from Vinnytsia oblast, twenty-seven were from Floresti, Soldanesti and Soroca raions and fifteen were from Kamenca and Rybnitsa raions. Local opinion leaders were selected to conduct the interviews. These leaders understood the creation of the Euroregion and understood potential activities directly or indirectly related to the development of cross-border cooperation. Respondents were representatives of local government (heads of regional state administration offices and specialized departments), leaders and managers in the business sector, representatives of local media, local leaders of influential NGOs and citizens' groups and managers of cultural and educational institutions in the regions. Interviews were designed to assess if local political and economic decision-makers and the community are in a position to have a significant impact on local residents or whether they would be in such a position if given a chance to shape the process of cross-border cooperation.

The interviews revealed that there remains a considerable need to develop and improve collaboration as the present level is currently very low. It is problematic that very little information from the other side of the border is available both on the personal or the institutional level and most of the encounters between individuals tend to be coincidental. It was discovered that adjacent border regions face similar problems, such as poverty, underdevelopment, low economic activity, high unemployment and the emigration of young people.

One reason for these problems is that current boundaries do not allow economic relations to develop naturally. Also, the lack of cross-border infrastructure and poor development has a negative impact on the development of economic and personal relationships. The strict border regime currently in place prevents the development of cooperation. There have also been reports of authorities approaching tourists and travellers in unacceptable ("non-European") ways.

Interviews also illustrated that environmental, nature conservation and flood control questions are areas where cooperation could be most successful. Tourism was another issue commonly mentioned especially rural and eco-tourism. Analysis of the interviews and a comparison of the results with other Euroregions points to the following areas for cooperation:

Interview results

The following is a list of needs and opportunities as indicated in the interviews that may serve as the basis of internal cohesion in the Dniester-Nistru Euroregion:

1. Cooperation in tourism development
2. Environmental cooperation and conservation
3. Cooperation in the development of infrastructure and transportation
4. Cooperation between communities, institutions and individuals
5. Economic development cooperation

SWOT analysis findings and overlapping interests

A SWOT analysis was possible as a result of a questionnaire developed by the local professionals administering the survey. In order to develop a coherent and a well-founded strategic development plan for the future Euroregion, it was necessary to survey internal needs, existing processes, problems, dangers, opportunities, strategies and institutionalized relations. Mapping these internal characteristics was the objective of the targeted interviews conducted with individuals active in the region who exert an influence over local developments. As a result, comparing this analysis makes it possible to outline a draft strategic direction for local cooperation. The following summarizes the overlapping interests of the SWOT analyses from stakeholders in the:

- Republic of Moldova: Soroca, Floresti, Soldanesti Sub-Districts
- Regions beyond Transdnistria: Camenca and Rybnitsa sub-districts
- Areas in Ukraine: Mogilev-Podolsky, Yampolsky, Pishchansk counties

It is noteworthy, that commonly held opportunities outweigh the risks and threats suggesting the genuine promise that this effort holds.

Commonly Held Views of Stakeholders Across Regional SWOT Analyses:

<p><i>Strengths:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • cultural heterogeneity (multi-cultural environment) • ethnic and religious tolerance at community level • rich cultural and natural heritage as an asset • common ambition for prosperity 	<p><i>Weaknesses:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • underdeveloped, transit infrastructure • environmental issues • high unemployment • underdeveloped economy • weak business environment • presence of a grey economy (smuggling)
<p><i>Opportunities:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • development of rural, green and eco- as well as cultural tourism across the borders • the realization of a common European marketing strategy on a territory based regional level • attracting outside investors into the Euroregion • development of the business environment • strengthening cultural, educational, healthcare, sport, youth and people-to-people cooperation • development of transportation infrastructure • opening new border crossing points • cooperation in protected environment areas • cooperation on disaster management • improving the conditions of border crossing and improving cross-border trade • creating and operating a database of opportunities for cooperation within the Euroregion • improving the perception of participant countries outside the region 	<p><i>Risks:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • unclear legal status of Transdnies- tria • conflicts and political differences between participating countries • Soviet-type mentality • centralized states, overgrown bu- reaucracy, high rate of corruption, lack of local autonomy, excessive central skimming of funds, lack of local financial resources • unsuitable legal environment • apathy among the population to- wards public affairs

Common themes and proposed strategic areas for cooperation.

Following the above analysis, opportunities for cooperation are next compared with the political, economic and legal realities of the region. After a thorough consideration of external and internal conditions and opportunities, five common themes developed (i.e., those where positive change is possible and realistic). These themes serve as a common motive and inform a framework for developing a Euroregion. They are:

1. **Economy Development Cooperation:** The objective of economic development cooperation is to exploit all positive synergies that may come from regional cross-border cooperation in order to contribute to the development of all aspects of regional infrastructure. In particular, this would have a significant impact on the economic life of the region creating jobs leading to more efficient and diversified education options.
2. **Tourism Development Cooperation:** Cooperation in tourism offers great potential for the formulation of realistic goals in terms of Euroregional cooperation. Each of the potential partners constituting the Dniester-Nistru Euroregion has a potential in tourism particularly in the field of cultural, medical, eco- and rural tourism.
3. **Infrastructure and Transportation Development Cooperation:** Cooperation in the development of infrastructure and transportation is actually a prerequisite for any other form of collaboration. Currently, perhaps the most obvious obstacle to overcome is the very poor condition of transport infrastructure and cross-border transport facilities in the region.
4. **Environmental and Disaster Management:** Cooperation in environmental affairs and nature conservancy could focus on the preservation and revival of Dniester River flora and fauna, the improvement of water quality and a general protection of the ecosystem. Untreated sewage released into the river represents a major problem today and has harmful effects on the ecosystem seriously affecting tourism possibilities. Additionally, the low level of coordination in flood monitoring, forecasting and control activities along the Dniester River represents a serious problem to be tackled through cooperation.
5. **Cooperation Among Communities, Institutions and Individuals:** Often tensions between countries and peoples stem from the lack of knowledge about each other. Development along this theme can build trust and spread the spirit of democratic cooperation.

LEGAL FRAMEWORK FOR COOPERATION: OPPORTUNITY FOR CONFIDENCE-BUILDING.

Euroregions are a viable instrument for improving relations although it is not tested in the political environment of a frozen conflict. One of the single greatest outcomes—and reasons why this instrument will work—is the possibility for the Dniester-Nistru Euroregion as an opportunity for confidence-building. Establishing contacts and initiating coordination between opposing sides is a fundamental step in the gradual progress of confidence-building measures even before any concrete result is achieved in the resolution of the protracted conflict in Transnistria. The unsettled and dormant conflict in the Transnistrian zone would be the first instance for consideration in a Euroregion initiative.

Therefore, an appropriate legal framework will both neutralize potential obstacles and leverage opportunities to fully realize the benefits of confidence-building. The exact framework is complex and requires an adapted form of Euroregions. This section reviews the key issues; however, the full study delves into the detail of each issue and is recommended for further reading

The first key issue—the “Euroregion”—is a widely applicable form of European transfrontier cooperation. This claim is in accordance with Article 2. of the 1980 European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities where transfrontier cooperation implies concerted action designed to reinforce and foster neighbourly relations between territorial communities or authorities. Specifically, in order to introduce a new dimension into relations and to help bridge the political divide, the possible new cross-border cooperation framework should include at least one district of the Transnistrian region of Moldova. The innovation of the entire initiative lies in the intended composition of the Euroregion which would combine participant regions from three areas: Ukraine, Moldova proper and Transnistria. The Euroregion would consist of territorial and administrative units from these three politically distinct sides or parties with all joining the same co-operative framework.

The difference in status between participating sides is a second key issue to consider. One characteristic obviously specific to the Dniester-Nistru Euroregion is the inherent tension and difficulty arising from the different international legal statuses of the participating parties. The proposed cooperation structure is intended to help neutralize the underlying political source of the conspicuous differences in the standing of the possible partners.

Cross-border frameworks aim to operate at the regional level. This serves the interests of local stakeholder and is not contingent upon the decisions of central state authorities. As long as local entities willingly set-up a Euroregion within their own competencies, the involvement of the government should not be required for purposes of representation, approval or permission. The establishment of a Euroregion with the tripartite participation of counties from Ukraine, Moldova and Transnistria offers the means to overcome the existing obstacle of international legal incompatibilities and the asymmetry at the level of interstate relations between two sovereign states and a separatist territory. In this instance, the process of establishing the Euroregion must differ from previous iterations such as the Lower Danube Euroregion (Moldova, Romania and Ukraine) in 2008. In the case of the Dniester-Nistru Euroregion initiative, the intentions of potential and willing partners as well as the conditions establishing the Euroregion should not be enshrined in a formal inter-governmental accord, but rather as a matter of inter-communal relations spanning political boundaries.

A third key issue: type of legal form. It is recommended that the Dniester-Nistru Euroregion be established either as a cross-border non-governmental organisation (association) or a platform (council) comprised of local administrative territorial units on both sides of the river. These options are further defined:

1. Association: Creates a legal personality. If this “institutional” solution were chosen, the Euroregion would be characterised as an organisation whose legal existence is separate from that of its founding and constituting members. It would have the capacity to act on behalf of all of its members and represent all participants collectively.
2. Council: Another version applicable to the case of the Moldova-Ukraine-Transnistria triangle is the establishment of a cooperation/coordination council. This would have no legal personality and would not need to be officially recognised and/or registered in any of the participating jurisdictions to begin operating. This format would exemplify a “contractual” arrangement established without creating a separate institutional structure to be legally distinguished from the participants.

The range and definition of participants is a fourth key issue because of unresolved sovereignty issues. Therefore, it is advisable to define the organising principle of the entire initiative as a common undertaking of local stakeholders active within a given geographical area (i.e., the Dniester-Nistru River area). By opting for a more general definition, the range of local partners can be noted according to their spatial definition. This helps avoid the perception that Transnistrian administrative units are of equal legal standing as Ukraine and Moldova.

Open membership in the Dniester-Nistru Euroregion is a fifth key issue fundamental to the desire to deepen engagement in order to reform the current political climate characterized by distrust. Key tenants are:

- For the purpose of including Transnistrian municipalities without formally committing themselves to participation, a flexible membership form of “casual involvement” (observer status) is necessary. This would maintain the presence of these local entities at the same time offer a formal distinction from their full participation.
- Alongside full members, observers could be allowed to participate in the operational meetings of the Euroregion structures. Observer status would offer the possibility of attending all meetings, consulting with members and discussing matters related to cooperation within the Euroregion framework. With the exception of decision-making all other aspects of the initiative would be open to observers. This tenant is critical if the goal of engaging Transnistria to the fullest extent possible is to be accomplished.
- The decision on the enlargement of the Euroregion to include an observer or an entirely new applicant is to be adopted in the plenary forum involving all participants and would be based on a membership application submitted by aspirant local authorities.

As the seventh key issue, an appropriate legal form needs to consider decision-making among participants with unequal weights (i.e., asymmetry based on size of geographic and population size). It is recommended that the requirement of full agreement be used which offers minority partners the guarantee that no decision will be imposed upon them against their will and votes. To avoid an impasse, allowances for “qualified consensus” is suggested. This solution provides for the possibility of abstention by parties who do not wish to participate in the implementation of a particular decision. Therefore, if a participant does not wish to agree to a decision because it does not intend to contribute or take part in its implementation, it will be able to keep a formal distance from the issue without obstructing the work of other participants.

As a legal framework is adopted, an eighth key issue is for participants to fully comprehend a Euroregion’s administrative competency. Potential partners in the Dniester-Nistru Euroregion must understand that these frameworks are not intended to replace or compete with state institutions instilled with legislative or executive functions at any level. Even if a Euroregion becomes the preferred structural expression of transfrontier co-operation, it is never established as a way to change, constrain or expand any aspect of the competencies and scopes of authority of participants.

A ninth key issue concerns the financial funds necessary for the operation of a Euroregion. Funds come internal (participants/members) and external sources. Internally, funds collected from membership contributions and by participants self-financing will fund the region's activities. Externally, grants, international development or technical assistance programmes, charitable contributions and other external financial sources will support activities. Of note, it is recommended to establish a separate foundation for the development of the Dniester-Nistru Euroregion. The foundation is solely for the purpose of managing external financial assistance for the Euroregion. Its work would cover the implementation and supervision of Euroregion operative tasks and the entire process of application, allocation and use of external financial instruments.

A last key issue concerns the establishment of a Euroregion, which should proceed along the logical order of steps that define the legal foundations. They are:

1. Inter-community/inter-municipal agreement among local territorial authorities on the establishment of a Euroregion in the form of an association: in order to conclude an underlying agreement on the establishment of a formal framework for transfrontier cooperation, the possible partner communities of a Euroregion along the Dniester-Nistru have to first reach a consensus on the project's tasks and resources.
2. Statute (founding charter) of the transfrontier co-operation and development association/council in the form of the Dniester-Nistru Euroregion: on the basis of the agreement establishing the Euroregion association, the statute of the Euroregion can be adopted outlining provisions regarding the main aspects of its composition, structure and operation.

CONCLUSION

The contentious Dniester-Nistru region is locked in an unproductive process for finding solutions to their problems. This is in spite of what this study shows: people in the region share opinions about opportunities and demonstrate a desire to improve their situation. With the appropriate legal framework, consistent financial support, outside professional experience and the willingness to lobby for key changes, a Dniester-Nistru Euroregion can start to create a momentum for change that can serve the region positively and possibly model an alternative solution to protracted regional conflicts in and outside the EU.

что по результатам проведенного анализа, заинтересованные стороны уже активно настроены и готовы к сотрудничеству. Таким образом, очевидны общие основополагающие сферы единого интереса, что обеспечивает четкую и реалистичную отправную точку.

Для достижения успеха есть ряд желательных предварительных условий. Во-первых, крайне важно установление оптимизированной и соответствующей законодательной основы для сотрудничества; данный аспект рассматривается в настоящем обзоре. Во-вторых, основополагающей является последовательная финансовая поддержка на местном, региональном и европейском уровне. В целях данной поддержки необходимо, чтобы иностранные партнеры поделились своим профессиональным опытом развития еврорегионов и содействия трансграничному сотрудничеству. И, наконец, это масштабная национальная и международная инициатива, которая потребует проведения интенсивной и согласованной лоббистской деятельности.

После создания еврорегиона «Днестр» можно начинать использовать достижения трансграничного сотрудничества, тогда как люди смогут начать доверять друг другу. Местные достижения на уровне населения набирают силу на более высоком региональном или европейском уровне, помогая реализовывать устойчивые решения. Концепция еврорегиона – это жизнеспособный инструмент для улучшения отношений в таком замороженном конфликте, как Приднестровье. В случае успешной реализации концепция еврорегиона «Днестр» может также помочь трансграничному сотрудничеству в других регионах и за пределами ЕС.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Истоки создания еврорегионов: Впервые тесное сотрудничество в рамках еврорегиона появилось в западной Европе в конце 1950-х – начале 1960-х годов. К тому времени недоверие, существовавшее между западноевропейскими странами, начало ослабевать. Первым прорывом стало соглашение 1958 года между правительствами Нидерландов и Германии о еврорегионе «Eurégio» в приграничных районах рек Рейн, Эмс и Эйсел. После этого в Западной и Северной Европе появился ряд других официальных инициатив по трансграничному со-

трудничеству. На сегодняшний день, по всей Европе, включая Центральную и Восточную Европу, а также Балканский регион, существует около 110 различных форм сотрудничества в виде еврорегионов.

Условия и причины создания еврорегионов: Главной причиной, ведущей к созданию еврорегионов, служит осознание того, что определенные задачи не могут быть эффективно выполнены в условиях ограничений государственных границ. Разделяющий характер границ зачастую противоречит организационной логике пространственного расположения таких направлений деятельности, как здравоохранение и социальное обеспечение. Данная проблема, главным образом, затрагивает пограничные зоны, в которых необходимо наладить определенную деятельность по обе стороны границы для обеспечения потребностей людей, проживающих в географических пределах обеих стран. Деятельность общественных учреждений и служб, таких как станции скорой помощи, учреждения здравоохранения, отделы пожарной охраны, подразделения гражданской защиты и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также работа очистительных сооружений организовываются и поддерживаются более эффективно, если их радиус действия продлевается до приграничных зон соседней страны.

Другим важным аргументом в пользу создания еврорегионов является осознание того, что у людей, живущих по обе стороны границы, фактически больше общностей (например, семья, культура, этническая принадлежность, торговля), чем различий. Популяризация концепции того, что у живущих в приграничных областях людей много общего, помогает уменьшить существующие подозрения и напряженность, особенно если они вызваны полным отсутствием отношений.

В мировой экономике регионы конкурируют, преимущественно, с другими регионами, а между странами конкуренция, в целом, необязательна. Это еще один фактор, подтверждающий укрепление официального трансграничного сотрудничества и усиливающий интеграцию. Для того чтобы сделать регион конкурентоспособным, необходимо обеспечить транспортное сообщение и удостовериться в том, что ни одна часть региона не находится в экономической изоляции. В интересах приграничных областей укрепить сотрудничество друг с другом, повысить конкурентоспособность и ослабить потенциальное отрицательное влияние их периферийного местонахождения.

ПОЧЕМУ ЕВРОРЕГИОН «ДНЕСТР» МОЖЕТ БЫТЬ ЭФФЕКТИВНЫМ

На основании вышеприведенных аргументов, еврорегион «Днестр» мог бы стать практическим инструментом для урегулирования напряженных отношений. Административные, ведомственные, экономические, гражданские и другие местные инициативы могли бы получить естественное развитие при использовании восходящего подхода. Местное население, субъекты экономической и ведомственной деятельности, представители гражданского общества не заинтересованы в продлении конфликта. Экономическая деятельность данного региона сдерживается и не получает развития. Зачастую самый неотложный вопрос определяет ключевые элементы повседневной жизни. Данный вопрос обостряется трудностью пересечения границ и отсутствием инфраструктуры. В случае успеха еврорегион «Днестр» мог бы также служить примером урегулирования конфликта.

ПОДГОТОВИТЕЛЬНАЯ РАБОТА ПО РАЗВИТИЮ РЕГИОНА

В начале 2010 года Международный центр демократических преобразований (ICDT) инициировал опрос заинтересованных лиц в перспективной зоне еврорегиона «Днестр», проводимый местными специалистами. В опросе приняло участие семьдесят человек, включая двадцать восемь из Винницкой области, двадцать семь из районов Флорешть, Шолданешть и Сорока, и пятнадцать из районов Каменка и Рыбница. Для проведения опроса были выбраны местные влиятельные лица, осмыслившие создание еврорегиона и потенциальную деятельность, прямо или косвенно связанную с развитием трансграничного сотрудничества. Респондентами были представители органов местного управления (руководители органов местного публичного управления и специализированных управлений), ведущие специалисты и менеджеры предпринимательского сектора, представители местных СМИ, руководители местных вли-

ятельных НПО и групп граждан, а также руководители районных культурных и образовательных учреждений. Целью опроса было оценить, насколько лица, принимающие решения в области политики и экономики, а также сообщество в состоянии оказать значительное воздействие на местных жителей, либо, могли бы они быть в состоянии сделать это при возможности формировать процесс трансграничного сотрудничества.

Опросы показали, что по-прежнему крайне необходимо развивать и улучшать сотрудничество, поскольку его существующий уровень очень низок. Проблематично, что очень мало информации, поступающей с другой стороны границы, имеется в распоряжении на персональном или ведомственном уровне, а большинство встреч между отдельными лицами являются случайными. Было обнаружено, что соседние приграничные области сталкиваются с похожими проблемами, такими как бедность, низкий уровень экономического развития, низкая экономическая активность, высокий уровень безработицы и эмиграция молодых людей.

Одна из причин данных проблем заключается в том, что текущие границы не дают экономическим отношениям нормально развиваться. Отсутствие трансграничной инфраструктуры и неразвитость также оказывают отрицательное воздействие на развитие экономических и личных отношений. Действующий сегодня строгий приграничный режим препятствует развитию сотрудничества. Также имеются отчеты о неприемлемом («неевропейском») обращении властей с туристами и путешественниками.

Опросы также продемонстрировали, что аспекты окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и борьбы с наводнениями могли бы быть самыми успешными направлениями сотрудничества. Туризм также был часто упоминаемым аспектом, особенно сельский и экологический туризм. Анализ опросов и сравнение результатов с другими еврорегионами указывают на следующие направления сотрудничества:

Результаты опроса

Ниже представлен перечень упомянутых в опросах потребностей и возможностей, которые могут послужить основой для внутреннего единства еврорегиона «Днестр»:

1. Сотрудничество в области развития туризма
2. Сотрудничество в области окружающей среды и рационального использования природных ресурсов
3. Сотрудничество в области развития инфраструктуры и перевозок
4. Сотрудничество между сообществами, учреждениями и отдельными лицами
5. Сотрудничество в области экономического развития

Данные SWOT-анализа и совпадающие интересы

Проведение SWOT-анализа стало возможным благодаря вопроснику, разработанному местными специалистами, руководящими опросом. Для разработки согласованного и хорошо обоснованного плана стратегического развития будущего еврорегиона было необходимо провести тщательное исследование внутренних нужд, существующих процессов, проблем, опасностей, возможностей, стратегий и официальных отношений. Отображение данных внутренних характеристик было задачей целевых опросов, проведенных среди лиц, оказывающих влияние на местное развитие на уровне региона. Поэтому сравнение данного анализа позволяет обозначить стратегическое направление местного сотрудничества. Ниже представлен обзор совпадающих интересов из SWOT-анализов среди заинтересованных лиц в:

- Республике Молдова: районы Сорока, Флорешть, Шолданешть
- Районах Приднестровья: районы Каменка и Рыбница
- Областях Украины: Могилев-Подольский, Ямпольский, Пищанский районы

Примечательно, что имеющиеся общие возможности перевешивают риски и угрозы, поддерживая перспективу, сулимую данными мероприятиями.

Широко распространенные мнения заинтересованных лиц в рамках региональных SWOT-анализов:

<p>Сильные стороны:</p> <ul style="list-style-type: none"> • культурная разнородность • этнический и религиозный допуск на уровне сообщества • богатое культурное и естественное наследие • общая амбиция к процветанию 	<p>Слабые стороны:</p> <ul style="list-style-type: none"> • неразвитая, переходная инфраструктура • экологические аспекты • высокий уровень безработицы • слаборазвитая экономика • неразвитая деловая среда • существование теневой экономики (контрабанда)
<p>Возможности:</p> <ul style="list-style-type: none"> • развитие сельского, зеленого, экологического и культурного трансграничного туризма • реализация общей европейской маркетинговой стратегии на территориальном региональном уровне • привлечение иностранных инвесторов в еврорегион • развитие деловой среды • укрепление сотрудничества в области культуры, образования, здравоохранения, спорта, молодежной политики, а также межличностного сотрудничества • развитие транспортной инфраструктуры • открытие новых пунктов пересечения границы • сотрудничество в области защиты окружающей среды • сотрудничество в области предотвращения стихийных бедствий и ликвидации их последствий • улучшение условий пересечения границы и улучшение трансграничной торговли • создание и обслуживание базы данных возможностей сотрудничества в пределах еврорегиона • улучшение имиджа стран-участников за пределами региона 	<p>Риски:</p> <ul style="list-style-type: none"> • неопределенный правовой статус Приднестровья • конфликты и политические разногласия между странами-участниками • советский менталитет • централизованные государства, разросшаяся бюрократия, высокий уровень коррупции, отсутствие автономности на местном уровне, масштабное отмывание денег, отсутствие местных финансовых ресурсов • неподходящая нормативная база • безразличие населения к государственной политике

Общие темы и стратегические направления сотрудничества

Вслед за вышеизложенным анализом, далее приводится сравнение возможностей сотрудничества с политическими, экономическими и правовыми реалиями региона. После тщательного рассмотрения внешних и внутренних условий и возможностей было выделено пять общих тем (т.е. тем, в которых возможны и реалистичны изменения к лучшему). Данные темы служат общим мотивом и образуют основу для развития еврорегиона. Они включают:

1. **Сотрудничество в области экономического развития:** Задача сотрудничества в области экономического развития заключается в использовании всех форм положительного взаимодействия, которые могут появиться в результате регионального трансграничного сотрудничества, с целью содействия развитию всех аспектов региональной инфраструктуры. В частности это бы оказало существенное воздействие на экономическую жизнь региона, способствуя созданию новых рабочих мест и появлению альтернатив в сфере образования.
2. **Сотрудничество в области развития туризма:** Сотрудничество в области туризма создает мощный потенциал для формулировки реалистичных целей в условиях сотрудничества еврорегиона. Каждый из потенциальных партнеров еврорегиона «Днестр» обладает потенциалом в области туризма, в частности, культурного, медицинского, экологического и сельского туризма.
3. **Сотрудничество в области развития инфраструктуры и перевозок:** Сотрудничество в области развития инфраструктуры и перевозок фактически является предпосылкой для любой другой формы сотрудничества. В настоящее время, наверно, самым очевидным препятствием, которое необходимо преодолеть, является очень плохое состояние транспортной инфраструктуры и трансграничных транспортных средств в регионе.
4. **Управление природопользованием; борьба со стихийными бедствиями и ликвидация их последствий:** Сотрудничество в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов могло бы сосредоточиться на сохранении и восстановлении флоры и фауны реки Днестр, улучшении качества воды и общей охране экосистемы. Неочищенные сточные воды, выливаемые в реку, сегодня представляют собой серьезную проблему и оказывают неблагоприятное воздействие на экосистему, нанося существенный ущерб потенциальному туризму. Помимо этого, низкий уровень согласованности при мониторинге, прогнозировании и регулировании паводков вдоль реки Днестр представляет собой серьезную проблему, которая должна быть решена в рамках сотрудничества.

5. Сотрудничество между сообществами, ведомствами и отдельными лицами: Зачастую напряженные отношения между странами и народами возникают из-за нехватки знаний друг о друге. Развитие данной темы может укрепить доверие и распространить дух демократического сотрудничества.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА СОТРУДНИЧЕСТВА: ВОЗМОЖНОСТЬ УКРЕПЛЕНИЯ ДОВЕРИЯ

Еврорегионы представляют собой эффективный инструмент для улучшения отношений, хотя он не протестирован в политической среде замороженного конфликта. Одним из важнейших результатов – и причин, по которым данный инструмент работает – является возможность укрепления доверия в еврорегионе «Днестр». Установление контактов и инициирование согласованности между противостоящими сторонами является основополагающим шагом в постепенном развитии мер по укреплению доверия даже до достижения какого-либо конкретного результата по урегулированию затянувшегося конфликта в Приднестровье. Неурегулированный спящий конфликт в Приднестровье стал бы первым примером для рассмотрения в рамках инициативы еврорегиона.

Поэтому соответствующая законодательная база нейтрализует политические препятствия и позволит максимально использовать возможности реализации преимуществ укрепления доверия. Правильная законодательная база является комплексной и требует адаптированной формы еврорегиона. Данный раздел дает лишь обзор ключевых аспектов, а полное исследование вдается в подробности каждого из аспектов и рекомендуется для последующего прочтения.

Первый ключевой аспект – «еврорегион» - это широко распространенная форма европейского трансграничного сотрудничества. Данное утверждение соответствует Статье 2 Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г., в которой трансграничное сотрудничество подразумевает согласованную деятельность по укреплению и развитию соседских отношений между территориальными сообществами или властями. В частности, для внедрения нового формата отношений и помощи в преодолении политических разногласий потенциальная

база трансграничного сотрудничества должна включать, по крайней мере, один приднестровский район Молдовы. Новшество всей инициативы заключается в намеренном составе еврорегиона, который бы объединял регионы-участники из трех зон: Украины, Молдовы и Приднестровья. Еврорегион состоял бы из административно-территориальных единиц этих трех разных с политической точки зрения сторон, объединяемых одной основой для сотрудничества.

Разный статус сторон-участников является вторым ключевым аспектом для рассмотрения. Одна очевидная черта, характерная для еврорегиона «Днестр», состоит в неотъемлемой напряженности и трудностях, вызванных разными международными правовыми статусами сторон-участников. Предложенная структура сотрудничества должна помочь нейтрализовать основополагающий политический источник видимых различий в положении потенциальных партнеров.

Рамочная основа трансграничного сотрудничества предназначена для использования на региональном уровне. Она служит интересам местных заинтересованных лиц и не зависит от решений центральных органов власти. Если местные субъекты готовы основать еврорегион в рамках своих полномочий, участие правительства не требуется для представления, утверждения или разрешения. Учреждение еврорегиона с трехсторонним участием районов Украины, Молдовы и Приднестровья дает возможность преодоления существующего препятствия в виде международной правовой несовместимости и асимметрии на уровне государственных отношений между двумя суверенными государствами и сепаратистским регионом. В этом случае процесс создания еврорегиона должен отличаться от предыдущих процессов, таких как создание еврорегиона «Нижний Дунай» (Молдова, Румыния и Украина) в 2008 году. В случае инициативы еврорегиона «Днестр» намерения потенциальных партнеров, а также условия создания еврорегиона должны быть скорее обозначены в отношениях между сообществами, охватывающих политические границы, чем оформлены в официальном межправительственном соглашении.

Третий ключевой аспект: тип правовой формы. Рекомендуется, чтобы еврорегион «Днестр» был создан в виде трансграничной неправительственной организации (ассоциации) или в виде платформы (совета), состоящей из местных административно-территориальных единиц с обеих сторон реки. Ниже представлены определения данных альтернатив:

1. Ассоциация: Создается правосубъектность. При выборе данного «ведомственного» решения, еврорегион определялся бы как организация, правосубъектность которой отделена от правосубъектности основавших и составляющих ее членов. Она была бы уполномочена действовать от имени всех ее членов и представлять всех участников в совокупности.

2. Совет: Другой вариант, применимый к случаю треугольника Молдова-Украина-Приднестровье, включает создание совета по сотрудничеству/взаимодействию. Совет не имеет правосубъектности и для начала своей деятельности не требует официального признания и/или регистрации ни в одной из юрисдикций стран-участников. Данный формат служит примером «договорного» соглашения, достигнутого без создания отдельной ведомственной структуры, на законном основании отделенной от ее участников.

Зона действия и определение участников – это четвертый ключевой аспект, обусловленный нерешенными вопросами суверенности. Поэтому рекомендуется определить организационный принцип всей инициативы как общее предприятие местных заинтересованных лиц, осуществляющих деятельность в рамках определенной географической зоны (то есть, зона реки Днестр). Выбирая более общее определение, зона действия местных партнеров может быть указана в соответствии с их территориальным определением. Это помогает избежать восприятия того, что административные единицы Приднестровья обладают таким же правовым положением, что и Украина и Молдова.

Открытое членство в еврорегионе «Днестр» – это пятый ключевой аспект, важный для желания углубить обязательства с целью изменения текущего политического климата, характеризующегося отсутствием доверия. Ключевые участники включают:

- Для включения приднестровских муниципиев без формального обязательства по участию, необходима гибкая форма членства – «временное участие» (статус наблюдателя). Это позволит сохранить присутствие данных местных субъектов, формально разграничивающееся от их полного участия.
- Помимо полноправных членов, в рабочих заседаниях структур еврорегиона может быть разрешено участие наблюдателей. Статус наблюдателя давал бы возможность присутствовать на всех заседаниях, консультироваться с членами и обсуждать вопросы, связанные с сотрудничеством в рамках еврорегиона. Кроме процесса принятия решений все остальные аспекты инициативы открыты для наблюдателей. Данный участник крайне необходим, если должна быть достигнута цель максимального вовлечения Приднестровья.
- Решение о расширении еврорегиона для включения наблюдателя или нового кандидата должно приниматься на пленарном заседании, в присутствии всех участников, на основании заявления на право членства, поданного претендующими местными органами.

Седьмой ключевой аспект: надлежащая правовая форма принятия решений среди участников с неравным влиянием (т.е. асимметрия на основании географического размера и численности населения). Рекомендуется использовать требование полного согласия, гарантирующее партнерам в меньшинстве, что

ни одно решение не будет навязано против их воли и голосов. Во избежание безвыходных положений, предлагаются поправки на «согласие с оговорками». Данное решение дает возможность воздержаться от голосования сторонам, не желающим участвовать в выполнении определенного решения. Поэтому, если участник не согласен с решением и не намерен помогать или участвовать в его выполнении, он может формально отстраниться от него, не препятствуя работе других участников.

После принятия законодательной базы, восьмым ключевым аспектом является полное понимание участниками административной правомочности евро-региона. Потенциальные партнеры еврорегиона «Днестр» должны понимать, что данная рамочная основа не предназначена для замены государственных учреждений, наделенных законодательными или исполнительными функциями на любом уровне, или для соперничества с ними. Даже если еврорегион станет предпочитаемым структурным выражением трансграничного сотрудничества, они ни при каких обстоятельствах не может изменить, ограничить или расширить любой аспект полномочий и области действия властей стран-участников.

Девятый ключевой вопрос касается финансовых средств, необходимых для работы еврорегиона. Средства могут поступать из внутренних (участники/члены) или внешних источников. Внутренние средства, собранные за счет членских взносов и самофинансирования участников, используются для финансирования деятельности еврорегиона. Внешние средства в виде грантов, международных программ развития или технической помощи, благотворительных взносов и других внешних источников финансирования, используются для поддержки деятельности. Примечательно, что рекомендуется создать отдельный фонд для развития еврорегиона «Днестр». Фонд создается исключительно с целью управления внешней финансовой помощью для еврорегиона. Его работа охватывает выполнение и надзор за оперативными задачами еврорегиона, а также за всем процессом применения, распределения и использования внешних финансовых инструментов.

Последний ключевой аспект касается создания еврорегиона, который следует логической последовательности шагов, определяющих правовые основы, включая:

1. Соглашение между сообществами/муниципиями и местными органами власти относительно создания еврорегиона в форме ассоциации: с целью заключения базового соглашения об официальной основе трансграничного сотрудничества, потенциальные партнерские сообщества еврорегиона вдоль Днестра сначала должны достичь согласия относительно задач и ресурсов проекта.
2. Устав ассоциации/совета по трансграничному сотрудничеству и развитию в форме еврорегиона «Днестр»: на основании соглашения об учреждении ассоциации еврорегиона; принятый устав еврорегиона может включать основные аспекты его состава, структуры и организации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Спорный Днестровский регион заблокирован в непродуктивном процессе поиска решений для его проблем, несмотря на то, что настоящее исследование показывает: проживающие в регионе люди едины во мнении о возможностях и демонстрируют желание улучшить существующее положение. При наличии надлежащей законодательной базы, последовательной финансовой поддержки, иностранного опыта и желания выступать в пользу ключевых изменений, евро-регион «Днестр» может создать импульс для перемен, которые могут оказаться благоприятными для региона и, возможно, помогут смоделировать альтернативное решение затянувшихся региональных конфликтов в пределах и за пределами ЕС.

The International Centre for Democratic Transition (ICDT) is a non-profit organization based in Budapest, which collects the experiences of past democratic transitions and shares them with those who are determined to follow that path. Instead of promoting democracy in general, the ICDT sets more concrete and pragmatic goals, concentrating on democratic transition as a process. The Centre strives to show how dozens of young democracies have made and are making the transition, so that those who set off on this difficult journey from dictatorship to democracy in the future may learn from the successes as well as the failures.



International Centre for Democratic Transition (ICDT)
1022 Budapest, Árvácska utca 12
Phone: +36 (1) 438 0820 • Fax: +36 (1) 438 0821
E-mail: info@icdt.hu • Website: <http://www.icdt.hu>