

15. *Вардомский Л.Б.* Приграничное сотрудничество: механизмы, факторы и тенденции развития // Проблемы приграничных регионов России / Под ред. д.г.н. Ю.Г. Липеца. М., 2004. – 328 с.
16. *Вардомский Л.Б.* Приграничное сотрудничество в России: факторы и особенности развития. //Россия в глобализирующемся мире. Стратегия конкурентоспособности. / Под. ред. Д.С.Львова, М.: Наука, 2005.
17. *Вардомский Л.Б.* Россия: социально-экономические различия и политика федерального центра // Мир перемен, № 3. – 2005.
18. *Вардомский Л.Б.* Российское порубежье в условиях глобализации. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 216 с.
19. *Вардомский Л.Б.* Соседство как фактор развития приграничных регионов (на примере российско-украинского порубежья) // Приграничные регионы в экономике и внешнеэкономическом сотрудничестве стран СНГ. – М.: ИЭ РАН, 2009.
20. *Вардомский Л.Б.* Межрегиональное и приграничное сотрудничество стран СНГ: современное состояние и проблемы развития. // Региональное сотрудничество России и СНГ. М.: СОПС МЭР РФ и РАН, 2009.
21. *Волкова И.Н., Бородина Т.Л., Ханташкеева Т.В.* Социально-экономические связи приграничных регионов России и Белоруссии на примере Могилевской и Смоленской областей // Проблемы приграничных регионов России. – М.: ИГ РАН – МАРС, 2004. – С. 122-130.
22. *Волкова И.Н., Бородина Т.Л., Крылов П.М., Фост И.Д.* Проблемы региональной интеграции и приграничного сотрудничества России, Белоруссии и Украины (на примере Брянской, Гомельской и Черниговской областей) //Территориальная организация производства: ТПК или кластеры М.: ИГ РАН – МАРС, 2006. – С.111-120.
23. Региональное развитие и региональная политика в переходный период / Под ред. С.С. Артоболевского, О.Б. Глезер. М.: МГТУ им Н.Э. Баумана, 2010.
24. Россия и ее регионы в XX веке: территория-расселение-миграции / Под ред. О.Глезер и П.Поляна. – М.: ОГИ, 2005. – 816 с.

Т.Л. Бородина
Институт географии РАН

Еврорегионы как инструмент региональной политики: сравнение опыта ЕС и стран СНГ

Сотрудничество между приграничными территориями государств Западной Европы начало развиваться еще в 1950-е годы, когда существовавшие границы совершенно не соответствовали исторически сложившимся лингвистическим, этническим, культурным и экономическим сообществам. Изначально это было стихийное движение «снизу», на уровне отдельных связей между локальными сообществами. Однако уже в конце 1950-х гг. в Западной Европе возникает Концепция политики регионализма. Так, уже в Преамбуле Римского договора (1957 г.) отмечается, что Европейское Экономическое Сообщество создается, в том числе и для «уменьшения существующего различия и отставания между регионами» [1]. Для решения региональных проблем в соответствии с Римским договором учреждаются Европейский социальный фонд и Европейский

инвестиционный банк. Фактическая реализация политики регионализма начинает осуществляться с середины 1970-х годов. В 1975 г. с целью регулирования региональных различий начинает деятельность Европейский фонд регионального развития (FEDER). Данный фонд финансировал программы для выравнивания уровня развития экономически отсталых регионов.

В 1980 г. в Мадриде была принята Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. В этом документе дано определение приграничного сотрудничества, под которым понимаются «любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями» [2]. В 1985 г. создается Ассамблея европейских регионов (Assembly of European Regions, AER). Согласно АЕР, основой политики регионализма являются принципы subsidiarity (приоритета низшего звена в принятии решений) и региональной демократии, а также признание политического влияния регионов в европейских институтах власти. На конец 2008 г. Ассамблея объединяла 270 регионов из 33 стран и 16 межрегиональных организаций. Еще ранее, в 1971 г., была создана Ассоциация европейских приграничных регионов (Association of European Border Regions, AEBR). Членами АЕВР в настоящее время являются 90 из 115 реально действующих еврорегионов.

В первой половине 1990-х годов начала действовать одна из самых крупных и значительных программ Европейского Союза по сотрудничеству в области проектов межрегионального значения – Трансевропейское сотрудничество для сбалансированного развития (Trans-European Cooperation For Balanced Development, INTERREG). В отношении к пространственному развитию INTERREG является ведущей программной оболочкой большинства проектов пространственного развития различных европейских территорий. INTERREG служит одним из главных инструментов и механизмов поддержки транснациональных проектов регионального планирования, стимулирующих межрегиональное сотрудничество в ЕС. Общая цель Инициатив INTERREG состоит в достижении того, чтобы национальные границы не были барьером для сбалансированного развития и интеграции европейской территории. Изоляция приграничных областей имеет два следствия: с одной стороны, наличие границ разъединяет в экономическом, социальном и культурном отношениях и препятствует согласованному управлению экосистемами; с другой стороны, в рамках национальных государств приграничные территории часто являются периферийными, а их экономическое развитие получает меньше стимулов, чем центральные области.

Таким образом, трансграничное сотрудничество является одним из основных средств сближения (Cohesion) и региональной политики Европейского Союза. Одной из основных форм интеграционного сотрудничества в контексте общего процесса европейской интеграции являются Еврорегионы. Основной задачей еврорегионов является

стимулирование социально-культурного и экономического диалога на местном уровне в дополнение интеграции на уровне государств ЕС. В 1980-е годы еврорегионы превратились в реальный инструмент адаптации к нормам и правилам Европейского Союза государств, претендующих на вступление в него в ближайшей или более отдаленной перспективе. Для этого были организованы отбор и финансирование конкретных проектов сотрудничества с регионами таких государств в области культуры, экологии, науки и т.п. Согласно Европейской Рамочной Конвенции по трансграничному сотрудничеству, субъектами сотрудничества приграничных регионов различных европейских стран являются органы местного самоуправления и государственной администрации, действующие в рамках национального внутреннего законодательства. Сотрудничество в рамках еврорегиона не влечет за собой необходимости изменения действующего национального законодательства, поскольку сосредоточено на реализации конкретных проектов в интересах всех участников трансграничного сотрудничества. Довольно широко возможности сотрудничества местных органов власти соседних стран закреплены также в Европейской Хартии Местного Самоуправления (Страсбург 15.10.1985), в ряде документов по Народной дипломатии и др.

Еврорегион – это современная форма приграничного сотрудничества, заключающаяся в объединении приграничных территорий с целью дальнейшего развития взаимной (в первую очередь экономической) интеграции и наиболее эффективного решения общих существующих проблем. Еврорегион – прежде всего форма регионального и муниципального приграничного взаимодействия. Характерной особенностью еврорегионов является наличие общих органов, которые совместно решают имеющиеся по обе стороны границы проблемы в области экономики, развития культурных гуманитарных связей.

Какой-либо единой правовой формы, отвечающей понятию «еврорегион», не существует. Это может быть «общее соглашение о партнерстве», «сообщество с правами юридического лица», «сообщество по интересам» и др.

В настоящее время еврорегионам отводится важная роль в создании благоприятных условий для развития Евросоюза на его внешних границах, особенно его связей со странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Анализ деятельности еврорегионов как в Европейском Союзе, так и в государствах ЦВЕ показывает, что эти приграничные сообщества на сегодняшний день являются наиболее «продвинутой» формой приграничного сотрудничества европейских государств. Членами еврорегионов выступают в основном региональные и муниципальные образования или их объединения. Однако, по оценкам западных экспертов, еврорегионы фактически «не работают» при отсутствии межгосударственных соглашений по вопросам приграничного сотрудничества между заинтересованными странами. Основными сферами деятельности еврорегионов являются: экономика и занятость, транспорт и связь, культура и образование, туризм,

здравоохранение, социальная сфера, инфраструктура и защита окружающей среды. Решаются и проблемы обустройства совместной границы, взаимодействия в чрезвычайных ситуациях, сотрудничества правоохранительных органов, водообеспечения, миграции населения приграничных районов. Вопросы финансирования деятельности совместных органов, различных проектов обычно решаются заинтересованными сторонами на паритетной основе. Если в еврорегион входит территориальное образование государства-члена ЕС, он получает дополнительное финансирование из Брюсселя, часть которого выделяется и партнерам по еврорегиону. Еврорегионы играют позитивную роль в качестве инструмента сглаживания различий в уровнях экономического развития сотрудничающих территорий, совместного решения экологических проблем, а также снятия культурных и языковых барьеров, различных стереотипов и фобий.

Примером еврорегиона, созданного на периферии Евросоюза, может служить болгарско-греческий еврорегион «Места-Нестос». В момент его создания – в 1997 г. – по болгарско-греческой границе проходила внешняя граница ЕС (Греция является членом ЕС с 1981 г., а Болгария вошла в Евросоюз при его последнем «восточном расширении» в 2007 г.). В настоящее время граница между этими государствами сохраняется, поскольку Греция входит в Шенгенскую зону, а для Болгарии (формально ею подписаны Шенгенские соглашения, но по техническим условиям – необходимости полноценного включения в шенгенскую информационную систему) Шенгенская зона откроется не раньше 2011 г. Поэтому для въезда в Болгарию гражданам стран-не членов ЕС (например, России) необходимо получать отдельную болгарскую визу. Гражданам Болгарии для въезда в страны Шенгенской зоны на пунктах пропуска достаточно показать внутреннюю идентификационную карточку.

Болгарско-греческий еврорегион «Места-Нестос» был первым зарегистрированным еврорегионом в Юго-Восточной Европе (1997 г.) Свое название он получил по названию реки (в Болгарии она называется Места, а в Греции – Нестос). Река Места берет свое начало в горах Рила в Болгарии, а далее уже под названием Нестос пересекает Грецию и впадает в Эгейское море. Создание этого территориального сообщества было инициировано еще в 1990 г. двумя ассоциациями – болгарской Приграничной ассоциацией Места и греческой Приграничной ассоциацией Нестос, созданными в кооперации жителями города Драма в Греции и жителями городов Благоевградского района Южной Болгарии, расположенных в долине реки Места. Уже в 1998 г. это территориальное сообщество вступило в Ассоциацию Европейских Приграничных Регионов (АЕВР) и получило статус Еврорегиона. На болгарской территории в этот еврорегион входит 8 муниципалитетов Благоевградского района – Банско, Разлог, Белица, Гоце Делчев, Гармен, Сатовча, Хаджидимово и Якоруда с населением более 130 тысяч человек и территорией более 3 тысяч кв.км, а с греческой стороны – также 8 муниципалитетов – Драма, Доксато, Каламбака, Като Неврокопи, Никифорос, Паранести, Просотсани и Ситагрои. Это территория

исторической Македонии, жители этой части южной Болгарии всегда больше тяготели к соседним районам Греции, нежели к центральным частям Болгарии. В настоящее время эта территория достаточно экономически депрессивна.

В течение первых 10 лет существования в еврорегионе «Места-Нестос» было осуществлено 492 проекта в 7 различных сферах, в том числе 135 проектов в области коммуникации и обмена информацией, 120 проектов по экономической кооперации, транспорту и инфраструктуре, 96 проектов в сфере туризма, 110 – в сфере культуры и гражданского общества, 15 – по охране окружающей среды, сельскому хозяйству и передаче технологии [3]. В качестве примеров можно назвать следующие, уже завершённые, проекты:

1) «Преодолевая языковой барьер» – направлен на развитие болгарско-греческого взаимодействия по изучению языка соседней страны. Проект финансировался специально созданным фондом под эгидой программы PHARE (программа была создана Евросоюзом в 1989 г. сначала для Польши и Венгрии (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE)) с целью реструктурирования экономик этих стран, а позже была расширена на новых членов ЕС из стран Восточной и Южной Европы (Чехия, Словакия, Словения, Эстония, Латвия, Литва, Болгария, Румыния). Координатором проекта выступил муниципалитет болгарского города Гоце Делчев в партнерстве с муниципалитетом греческого города Като Неврокопи.

2) «Изучение социально-экономической ситуации региона Гоце Делчев». Целью проекта являлось увеличение возможностей местных и региональных администраций в условиях расширения Евросоюза. Проект был профинансирован из программы INTERREG 1. Координатором проекта был бизнес-инкубатор Гоце Делчев, а партнером – Торговая и Промышленная палата города Драма.

3) «Туристический калейдоскоп еврорегиона Места-Нестос». Целью проекта было преодоление изоляции трансграничного региона Места-Нестос и содействие экономическому развитию путем соединения усилий локальных сообществ, общественных и неправительственных организаций, частного сектора по обе стороны границы через развитие и продвижение туристских программ. Проект профинансирован программой PHARE, координатор проекта – бизнес-инкубатор Гоце Делчев, партнер – Торговая и Промышленная палата Драм.

К территории Беларуси, Украины и России Евросоюз «придвинулся» в 2004 г., когда в ЕС были приняты Польша, Литва, Латвия и Эстония. Таким образом, трансграничное сотрудничество вышло на передний план взаимоотношений с ЕС. Актуальность создания еврорегионов обуславливается еще и тем, что позволяет объединить в себе две основные интеграционные парадигмы, сложившиеся в Европе к началу XXI века: сотрудничество постсоветских государств в рамках СНГ (включая создание Единого государства России и Беларуси) и объединение западноевропейских стран в рамках Европейского Союза. Стало развиваться приграничное сотрудничество регионов России с территориальными образованиями

Восточной, Центральной и Северной Европы, в том числе и в форме еврорегионов. В Российской Федерации до недавнего времени насчитывалось только три еврорегиона «Балтика», «Сауле» и «Карелия», при этом два первых – с участием территориальных образований Калининградской области, наиболее интегрированной в евроструктуры. Еврорегион «Днепр» стал четвертым приграничным сообществом с участием субъектов Российской Федерации.

В апреле 2003 года в г. Гомеле руководители Брянской области Российской Федерации, Гомельской области Беларуси и Черниговской области Украины подписали трехстороннее Соглашение, зафиксировавшее создание приграничного сообщества «Еврорегион «Днепр» (в форме «приграничного сообщества»). В июне 2004 года в Чернигове состоялись переговоры участников Еврорегиона «Днепр» с руководством Ассоциации Европейских Приграничных Регионов. На переговорах обсуждались вопросы углубления сотрудничества с АЕВР, особое внимание уделено решению проблем включения областей – участниц Еврорегиона в программы Ассоциации, изучению опыта трансграничного сотрудничества других еврорегионов, участию представителей нашего Еврорегиона в заседаниях исполнительного комитета, Генеральных Ассамблеях и ежегодных конференциях АЕВР. Регионы, вошедшие в еврорегион «Днепр», имеют исторически сложившиеся тесные культурные и экономические связи, кроме того, их объединяет и общая беда – эта территория больше всего пострадала в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Реализация концепции еврорегиона на территориях Брянской, Черниговской и Гомельской областей не сопряжена с отсутствием межгосударственных рамочных документов, в связи с чем не требует дополнительных затрат и позволяет значительно продвинуться по пути приграничной интеграции (экономической, экологической, культурной) в рамках СНГ, кроме того, участие приграничных регионов в процессах европейской интеграции открывает возможности налаживания устойчивых связей по развитию приграничного сотрудничества с Советом Европы, его комиссиями и программами, Конгрессом местных и региональных властей Европы, другими европейскими международными организациями. Устойчивые контакты областей с евроструктурами через реализацию на их территориях концепции еврорегиона могут послужить источниками дополнительного финансирования и привлечения в регионы иностранных инвестиций. В настоящее время еврорегион «Днепр» принят в качестве члена-наблюдателя в АЕВР. Его руководящими органами являются:

- Совет Приграничного Сообщества Еврорегион «Днепр»;
- Президиум Совета Приграничного Сообщества Еврорегион «Днепр»;
- Секретариат Приграничного Сообщества Еврорегион «Днепр».

После 2003 года было проведено несколько международных конференций в Брянске, Чернигове и Гомеле, на которых обсуждались возможности присоединения приграничного сообщества к процессам

европейской интеграции, вступление в АЕВР, содействие созданию приграничной инфраструктуры. Хотя на всех этих встречах отмечалось, что еврорегионы имеют существенный потенциал для регионального развития и оперативного решения приграничных проблем на местном уровне, каждый раз указывалось на недостаточную государственную финансовую поддержку программ и проектов трансграничного сотрудничества, в том числе и с софинансированием проектов, поддержанных Европейской комиссией и другими организациями-донорами.

Реально ни один из заявленных проектов не был реализован полностью. Например, Еврорегион «Днепр» так и не стал членом Ассоциации Европейских Приграничных Регионов, хотя обращение о вступлении в АЕВР было подписано еще в ноябре 2003 года и получено даже предварительное согласие руководства АЕВР.

На данный момент еврорегион «Днепр» в АЕВР находится в качестве наблюдателя, поскольку из-за определенных проблем с финансированием, участники еврорегиона не определились, каким образом будут сотрудничать с этой ассоциацией.

Идея о создании Web-сайта Еврорегиона «Днепр» также не была реализована. Если говорить о реализации совместных проектов, то в данном направлении существует две основные проблемы. Во-первых, в наших государствах отсутствует адекватная законодательная база, которая регулировала бы механизмы трансграничного сотрудничества. Во-вторых (а это следствие первого), раз нет законодательства, значит в бюджете не предусмотрено соответствующее финансирование для реализации проектов трансграничного сотрудничества. В результате белорусско-украинско-российские проекты по черновыльской проблематике, по созданию Межрегионального Маркетингового Центра и др. так и остались на уровне политики намерений. Совместных проектов под эгидой еврорегиона «Днепр» насчитывается немного, и это в основном конференции или конкурсы. То есть существование самого еврорегиона «Днепр» по существу свелось к проведению фестивалей славянской культуры или международных конференций.

Таким образом, если еврорегионы, созданные в странах ЕС и на внешних границах ЕС, показали и доказали свой потенциал в деле развития приграничных территорий, создание еврорегионов на территории стран СНГ является скорее частью политической деятельности и PR, их вклад в развитие приграничных территорий до сих пор крайне незначителен.

Анализ ситуации приводит к выводу о недостаточной проработанности теоретических и прикладных аспектов создания еврорегионов в условиях стран СНГ (и в частности России, Украины и Беларуси). Еврорегионы и их развитие – это часть новой географии объединенной Европы, но по мере удаления от ее центра приграничное сотрудничество заменяется трансграничным, осуществляемым по ограниченному числу полимагистралей в рамках преимущественно торговых обменов.

Литература.

1. Treaty establishing the European Community (Rome, 25 March 1957). In: ENA: the authoritative multimedia reference on the history of European integration [online] Virtual Resource Centre for Knowledge about Europe — CVCE. www.ena.lu
2. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. In: The Council of Europe's official treaty web site [online]. 2004 – 2009 [cited 2009-11-02]. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>
3. Euroregion Mesta-Nestos. www.euroregions.net
4. Сивец Юлия. Еврорегион Днепр – палка в колесе нового регионализма (23.11.2009) www.belintellectuals.eu
5. Официальный сайт Департамента экономического развития Брянской области www.econom.brk.ru
6. Официальный сайт Гомельского регионального агентства экономического развития www.gomel-agency.org
7. Edit Soos, Zsuzsanna Fejes. Hungarian experience of cross-border cooperation // Fundamentum, 5/2008, PP. 123-157
8. *Еврорегион «Днепр» – проблемы развития и функционирования* // Материалы Международной конференции. – Чернигов, 11 ноября 2003 года / Управление внешних сношений и внешнеэкономической деятельности. – Чернигов, 2004. – 159 с.

А.Н. Черевко
Институт географии НАН Украины

Механизмы формирования социально-экономического эффекта трансграничного сотрудничества

Позитивная роль трансграничного сотрудничества для развития территорий, как считают представители Ассоциации европейских приграничных регионов (АЕВР), состоит в том, что эта деятельность приносит так называемую *«прибавочную стоимость»* [4] в развитие территориальных общин и регионов. *Европейская прибавочная стоимость* представляет собой стоимость, основанную на предшествующем опыте населения, которое проживает вместе в соседних приграничных регионах и стремится сотрудничать, что способствует продвижению таких ценностей как мир, свобода, безопасность и соблюдение прав человека. В свою очередь в европейской практике трансграничного сотрудничества выделяется: социально-экономическая, политическая, институциональная и социокультурная прибавочные стоимости, создаваемые посредством сотрудничества приграничных регионов между собой. Рассмотрим кратко суть каждой из них.

Социально-экономическая прибавочная стоимость проявляется в регионах путем:

- мобилизации внутреннего потенциала, в частности через интенсификацию деятельности региональных и местных институций как партнеров и инициаторов трансграничного сотрудничества;