

УДК 339.(40)

UDC 339.(40)

## ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ПЛАТФОРМА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЕВРОРЕГИОНОВ

## TRANSBORDER COOPERATION AS A PLATFORM OF INNOVATIONAL DEVELOPMENT OF EUROPEAN REGIONS

**Л. Н. Давыденко,**  
*доктор экономических наук,  
профессор, профессор кафедры  
международного туризма БГУ*

**L. Davydenko,**  
*Doctor of Economics,  
Professor, Professor of the Department  
of International Tourism, BSU*

Поступила в редакцию 14.01.21.

Received on 14.01.21.

Рассмотрены вопросы инновационного развития и эволюции трансграничной интеграции в форме еврорегионов. Раскрыты возможности сотрудничества в сферах образования, реализация совместных мер по охране природы приграничных территорий. Разработаны предложения по институциональному совершенствованию форм трансграничного сотрудничества в еврорегионах.

*Ключевые слова:* еврорегион, инновационное развитие региона, институциональное совершенствование, трансграничное сотрудничество.

The article considers the issues of innovational development and evolution of transborder integration in the form of European regions. It reveals the opportunities of cooperation in the spheres of education, realization of joint measures on protection of the nature of border territories. It presents the suggestions on institutional perfection of forms of transborder cooperation in European regions.

*Keywords:* European region, innovational development of the region, institutional perfection, transborder cooperation.

Регионализация является одной из характерных черт внешнеэкономических связей Республики Беларусь со странами ЕАЭС [1]. Во-первых, Беларусь является участницей крупных региональных блоков: Союзного государства Беларуси и России, Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического союза. Во-вторых, внешнеэкономическая деятельность регионов страны реализуется в таких формах, как трансграничные связи: на границе Беларуси с сопредельными странами создано пять еврорегионов («Буг», «Днепр», «Неман», «Озерный край» и «Беловежская пушча») [2].

Конкретные механизмы взаимодействия в еврорегионах определяются индивидуально – в зависимости от задач и возможностей трансграничного сотрудничества. Однако в самом общем плане можно выделить следующие основные направления деятельности еврорегионов, в частности:

- разработка совместных проектов развития транспортной инфраструктуры;
- развитие сотрудничества в сфере образования;
- расширение сотрудничества региональных властей и местного самоуправления;
- согласование планов развития регионов и разработка общих стратегий;

- реализация совместных мер по охране природы приграничных территорий;
- сохранение общего культурного наследия, организация культурного обмена [3].

В зависимости от специфики решаемых задач можно выделить еврорегионы, охватывающие широкий спектр тем взаимодействия, а также «узкоспециализированные» еврорегионы. Выделяют также функциональный тип еврорегионов, создание которых обусловлено уже сложившимися социально-экономическими и культурными связями, а также территориальный тип – основанный на необходимости совместного развития, координации сотрудничества в условиях отсутствия сложившихся связей.

Характер развития институтов (в первую очередь институтов управления и самоуправления) существенно различается в еврорегионах, созданных на внутренних границах ЕС и СНГ. Так, на уровне правительств соседних европейских государств пользуются экономической поддержкой межгосударственные проекты развития приграничной инфраструктуры. Поэтому для разработки политики управления трансграничной интеграцией приграничных территорий интерес представляет анализ еврорегиональной кооперации на внутренних границах СНГ.

Еврорегионы на внутренних границах стран СНГ со странами – членами Европейского союза стали создаваться только в 2000-е годы. Так, например, соглашение о создании еврорегиона «Днепр» подписано 29 апреля 2003 г. в г. Гомеле. Участниками этого еврорегиона являются Гомельская область (Беларусь), Черниговская область (Украина), Брянская область (Россия). Согласно уставу главная цель еврорегиона «Днепр» – содействие социально-экономическому развитию, научному и культурному сотрудничеству приграничных территорий Черниговской, Гомельской и Брянской областей.

Анализ соответствия еврорегиона «Днепр» базовым принципам функционирования еврорегионов показывает его полное соответствие принципам добровольности участия и партнерства. Действие принципа субсидиарности ограничивается сформированной российской вертикалью власти и действующими в России принципами централизации как принятия решений, так и обеспечи-

вающих эти решения бюджетных потоков. В свою очередь, действие принципа солидарности ограничено неблагоприятной конъюнктурой отношений между Россией и Украиной, которая в настоящее время перешла в состояние неустойчивой.

Основная цель еврорегионов в странах ЕС состоит в закреплении ведущей роли межнациональных инициатив, направленных на решение специфических проблем в регионе в социально-экономической, гуманитарной и экологической сферах. Они представляют собой своеобразное дополнительное звено региональной администрации и играют главную роль в направлении европейской помощи смежным регионам. Вместе с тем некоторые регионы Германии (Баден-Вюртемберг, Бавария и др.) напрямую выступают со своими предложениями и инициативами в Европейскую комиссию. А в еврорегионах СНГ трансграничное сотрудничество осуществляется с ограничением местных инициатив.

**Таблица 1 – Сравнительные характеристики трансграничного сотрудничества в рамках еврорегионов стран ЕС и СНГ**

№	Критерий	Трансграничная интеграция стран ЕС	Трансграничная интеграция стран СНГ (на примере Республики Беларусь)
1	Генезис	Еврорегионы имеют почти 60-летнюю историю (первый еврорегион возник в 1958 г. (Германия, Нидерланды))	Первые еврорегионы в Республике Беларусь «Неман» и «Буг» возникли на западной границе в 1997 г.
2	Количество еврорегионов	182 еврорегиона, членов Ассоциации Европейских приграничных регионов – 115	5 еврорегионов в Республике Беларусь, членов Ассоциации Европейских приграничных регионов – 3
3	Цели и задачи	Доминируют экономические цели интеграции (общая польза, участие в интеграции, снижение пространственного неравенства, аутсорсинг производств)	Доминируют геополитические цели интеграции (проблема возможной зависимости приграничных территорий, входящих в состав еврорегионов, от их партнеров и практика навязывания невыгодных условий)
4	Законодательство	Еврорегионы формировались в условиях сложившейся формы государственного устройства и правовой базы: Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей и протоколы к ней; Европейская хартия местного самоуправления; Европейская карта территориального самоуправления; Декларация Ассамблеи европейских регионов о регионализме в Европе; Базельская Декларация о регионализме в Европе	Процесс государственного строительства, правовая база в большинстве государств находятся в фазе динамичного развития: «Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ»; «Конвенция по приграничному сотрудничеству государств – участников СНГ»; «Концепция приграничного сотрудничества в Республике Беларусь»
5	Предпосылки и опыт	Европейский опыт часто был опытом трансграничного сотрудничества достаточно развитых регионов	Во времена СССР – единое экономическое пространство, а сегодня это в основном сотрудничество периферий или транзитных территорий

№	Критерий	Трансграничная интеграция стран ЕС	Трансграничная интеграция стран СНГ (на примере Республики Беларусь)
6	Модели сотрудничества	Еврорегионы возникли в виде местных инициатив: (инициатива «снизу»); интегративная (еврорегион); градиентная, контактная	Еврорегионы – форма заимствованная и инициированная «сверху»: барьерная (закрытость от внешних контактов); пассивной контактности; интегративная (еврорегион)
7	Формы сотрудничества	Еврорегионы, разработка и реализация совместных проектов	Локальные приграничные контакты, приграничное сотрудничество, импорт/экспорт товаров и услуг
8	Регулирование	Надгосударственный орган – Ассоциация Европейских приграничных регионов (AEBR); Комитет регионов Европейского союза; Ассамблея европейских регионов; Конгресс местных и региональных властей Европы. Государственный орган – соответствующие министерства. Межрегиональный орган – Совет Еврорегиона. Региональный орган – Секретариат	Надгосударственный орган – Совет по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств – участников СНГ. Государственный орган – Министерство иностранных дел. Межрегиональный орган – Совет Еврорегиона. Региональный орган – Секретариат
9	Фактор государственной границы	Еврорегионы формировались в условиях постепенного «смягчения и стирания» границ («открытая граница» – «транзитная» граница, «граница-мост», «контактная граница»)	Еврорегионы действуют в условиях возникновения и трансформации новых границ, нарастания их барьерной функции (закрытая граница, «фильтрующая граница», «граница-барьер», «граница-рубеж»)

Источник: разработка Л. Н. Давыденко и А. И. Литвинюка.

По мнению белорусского исследователя Улаховича В. Е., многоуровневая институциональная модель, апробированная в западноевропейских регионах, применима на границах ЕС со странами Восточной Европы для смягчения региональных различий и создания стабильной, долговременной основы сотрудничества [4]. Совместно с проектами, финансируемыми из европейских фондов, эта модель закрепляет целое направление европейской интеграционной стратегии, отражая растущую функциональную и культурную важность регионов. Поддержка ЕС трансграничного сотрудничества обусловлена несколькими целями стратегического характера. В их числе открытие новых рынков, поддержание региональной безопасности, политической стабильности и экономической сплоченности, преодоление негативных последствий конкуренции между регионами. Поэтому ЕС весьма поощряет создание различных межгосударственных органов, координирующих приграничное сотрудничество, и участвует в разработке соответствующих программ.

Методический инструментальный пространственного анализа региональной экономики проводится в основном применительно к внутренним регионам и практически не используется применительно к трансграничной

интеграции. Нами в данной статье предпринята попытка формирования инновационного трансграничного сотрудничества с двух позиций:

- развивать инновационные и творческие проекты. У еврорегионов накоплен опыт трансграничных проектов, созданы тесные контакты, позволяющие быстро и легко сработаться, и еврорегионы получили репутацию надежного и убедительного внедрения проектов;
- еврорегион как платформа сотрудничества. Этот формат сотрудничества требует приобретения новых знаний, развития информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, создания и использования совместной платформы обмена информацией. Это позволит активизировать развитие малых городов со значительным культурно-историческим потенциалом; реализацию совместных экологических проектов; а также развитие предпринимательства и приграничной инфраструктуры.

Принципиальным отличием еврорегионов стран СНГ является отсутствие проектов, по масштабам и объемам финансирования сопоставимых с проектами еврорегионов стран ЕС. Еврорегион «Днепр», как и другие еврорегионы на внутренних границах СНГ, в основном ориентирован на разви-

тие так называемых малых форм взаимодействия: социокультурных коммуникаций, обменов, праздников и т. п. В качестве основного источника финансирования выступают средства областных бюджетов. Переход на качественно иной уровень реализу-

емых инициатив блокируется отсутствием специализированных финансовых и иных институтов поддержки, аналогичных созданным в Европейском союзе, и в целом недостаточным финансированием.

**Таблица 2 – SWOT-анализ развития еврорегиона «Днепр»**

SWOT-анализ развития еврорегиона «Днепр»			
Сильные стороны	Слабые стороны	Возможности	Препятствия
1) культурная близость населения на территории еврорегиона; 2) накопленный с советского периода опыт поддержания контактов между администрациями муниципальных образований, входящих в еврорегион; 3) высокий уровень освоенности территории, сплошное заселение на территориях соседства; 4) взаимное позитивное восприятие субъектов хозяйствования; 5) наличие большого количества культурно-исторических памятников, повышающих привлекательность территории еврорегиона для туристов	1) слабая экономическая база соседних регионов; 2) демографические проблемы, активная депопуляция и миграционный отток с территории еврорегиона; 3) экологические проблемы, понижающие привлекательность зоны соседства для населения (из-за поражения лесов после Чернобыльской катастрофы); 4) отсутствие крупных городов, транспортных и экономических центров	1) перспективы развития социокультурных связей; 2) актуальность образовательной тематики в общем дискурсе развития Беларуси, России и Украины формирует возможности получения дополнительных ресурсов для развития коммуникаций в рамках еврорегиона	1) низкий уровень заинтересованности и контактов у руководства России и Украины; 2) отсутствие динамики в развитии еврорегиона формирует у субъектов регионализации ощущение формальности созданного института и отсутствия реальных перспектив интеграции; 3) очень малые объемы внешнего финансирования на фоне бюджетных проблем соседствующих государств лишают еврорегион возможности реализации в нем крупных проектов; 4) отсутствие единой и согласованной нормативной и правовой базы

Источник: разработка автора.

Правовое регулирование трансграничного сотрудничества характеризуется многоуровневостью и спецификой отдельных государств. Среди стран Евразийского экономического союза наиболее развитая законодательная база на национальном уровне для развития трансграничных взаимодействий существует в Российской Федерации. Здесь разработаны Концепции приграничного сотрудничества Российской Федерации (2001 г.); Закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». В Республике Беларусь правовая основа, определяющая механизмы трансграничного сотрудничества, является неполной. Так, отсутствует утвержденная Концепция приграничного сотрудничества Республики Беларусь. В основном правовое обеспечение участия региональных уровней управления в трансграничных связях в большей мере определяется формами двусторонних Соглашений между

регионами России и Беларуси, Казахстана и Беларуси. Следует упомянуть Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», который раскрывает трансграничное сотрудничество как специфическую форму межгосударственной кооперации и местного самоуправления, а также определяются основные направления в сфере трансграничного сотрудничества:

- взаимодействие с иностранными государствами на региональном и местном уровнях в целях оперативного решения приграничных проблем, привлечения иностранных инвестиций для совершенствования приграничной и транспортной инфраструктуры, создания коммерческих организаций с иностранными инвестициями;
- разработка и реализация региональных проектов технического содействия, финансируемых международными орга-

низациями и программами в области экономики, территориального планирования, предпринимательства, инфраструктуры, информации, охраны окружающей среды, образования, культуры, туризма и спорта;

- поощрение евروهгионов как формы приграничного сотрудничества в целях сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития территорий, развития приграничной инфраструктуры, совместного решения проблем в сфере охраны природы, преодоления дисбаланса в вопросах занятости населения, культурных и языковых барьеров.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что на внутригосударственном уровне в настоящее время не существует специального законодательного акта, регулирующего отношения трансграничного сотрудничества. Не все государства СНГ имеют такие законы, что отрицательно влияет на реализацию региональной политики государств в сфере внешнеэкономических отношений приграничных регионов. В то же время в не-

которых сопредельных с Республикой Беларусь государствах такие нормативные правовые акты приняты в Российской Федерации – Концепция приграничного сотрудничества; а в Украине – Закон «О трансграничном сотрудничестве».

Таким образом, мировой опыт трансграничного сотрудничества свидетельствует: широкомасштабные приграничные связи между смежными территориями являются общепризнанной формой инновационной организации внешнеэкономической деятельности. В данном контексте для стран СНГ важно то, что евروهгионы как форма трансграничного сотрудничества способствуют не только становлению и углублению добрососедских отношений между государствами, но и являются наиболее эффективной инновационной формой реализации межрегиональных приграничных инициатив. Это особенно важно для Республики Беларусь в условиях непосредственного соседства и трансграничного сотрудничества со странами Европейского союза.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Вертинская, Т. С.* Теоретические и практические основы экономической интеграции регионов стран-членов ЕАЭС: на примере участия Республики Беларусь / Т. С. Вертинская. – Минск : Беларуская навука, 2018. – С. 9.
2. Евروهгионы Беларуси. – Режим доступа: <http://www.beuroregion.by/ru/glavnaya/>.
3. *Давыденко, Л. Н.* Внешнеэкономические торговые связи трансграничного российско-белорусско-украинского Евروهгиона «Днепр» / Л. Н. Давыденко, Е. В. Венгурова // Вестник экономической интеграции. – 2015. – № 3–4. – С. 123–128.
4. *Улахович, В. Е.* Белорусские евروهгионы как перспективная форма трансграничного сотрудничества. Роль образовательных и исследовательских организаций в приграничном сотрудничестве : материалы Междунар. семинара / В. Е. Улахович. – Минск : Тесей, 2008. – С. 154–167.

#### REFERENCES

1. *Vertinskaya, T. S.* Teoreticheskie i prakticheskie osnovy ekonomicheskoy integracii regionov stran-chlenov EAES: na primere uchastiya Respubliki Belarus' / T. S. Vertinskaya. – Minsk : Belaruskaya navuka, 2018. – С. 9.
2. Evroregiony Belarusi. – Rezhim dostupa: <http://www.beuroregion.by/ru/glavnaya/>.
3. *Davydenko, L. N.* Vneshneekonomicheskie torgovye svyazi transgranichnogo rossijsko-belorusko-ukrainskogo Evroregiona «Dnepr» / L. N. Davydenko, E. V. Vengurova // Vestnik ekonomicheskoy integracii. – 2015. – № 3–4. – S. 123–128.
4. *Ulahovich, V. E.* Belorusskie evroregiony kak perspektivnaya forma transgranichnogo sotrudnichestva. Rol' obrazovatel'nyh i issledovatel'skih organizacij v prigranichnom sotrudnichestve : materialy mezhdunar. seminar. / V. E. Ulahovich. – Minsk : Tesej, 2008. – S. 154–167.