

Александра ОДИНЦОВА

ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Первые шаги в становлении межмуниципального сотрудничества российских муниципалитетов с сопредельными регионами в форме отдельных двусторонних соглашений начали предприниматься еще задолго до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ. Однако в настоящее время более широкому развитию этого института мешает отсутствие правовой базы, регулирующей эту сферу общественных отношений. В статье анализируется опыт, накопленный в России и в рамках ЕС, где приграничные территории играют сегодня важную роль в процессах экономической интеграции. Несмотря на очевидный прогресс приграничного сотрудничества, его развитие в странах ЕС сталкивается с рядом факторов, учет которых представляется необходимым в плане использования западного опыта для развития приграничного сотрудничества российских регионов со смежными территориями соседних государств.

Ключевые слова: интеграция, межмуниципальное сотрудничество, приграничное сотрудничество, приграничные территории

Границы национальных государств долгое время являлись разделяющим фактором, сдерживающим торговлю и передвижение людей. Это был своеобразный «символ цезуры» (от лат. *caesura* — рубка, срубание; др.-греч. *τομή* — рассечение, отсечение, отрубание) не только в смысле жесткости политических границ, но и с точки зрения ограничений экономической деятельности. Современные процессы интеграции изменили ситуацию, предоставив приграничным территориям новые возможности для сотрудничества, создав предпосылки для появления новых форм взаимодействия, выходящих за пределы государственных границ. Подобное взаимодействие реализуется не только и не столько высшей государственной властью, сколько регионами и муниципалитетами.

Европейское сообщество стало своеобразной экспериментальной площадкой постнационального экономического и политического строительства. Одна из целей эксперимента — снижение традиционных функций межгосударственных границ. Сама философия европейского проекта была направлена на снятие прежних, национальных, барьеров экономической деятельности, на всемерное стимулирование движения ресурсов (трудовых, материальных и пр.). Средством такого стимулирования и выступило содействие приграничному территориальному сотрудничеству.

Подобная «малая» интеграция обладает большим потенциалом. Она не только расширяет дружеские связи между сопредельными государствами, но и, являясь особой формой сотрудничества территориальных образований, позволяет *на новом уровне* удовлетворять потребности проживающего на их территории населения.

Межрегиональные связи стали важной сферой сотрудничества как в рамках Европейского сообщества, так и в границах СНГ. В рамках же европейской интеграции территории, расположенные у границы, стали привилегированным местом сотрудничества.

Еврорегион как форма организации приграничного сотрудничества

Еврорегион — это географически обособленная часть приграничных территорий сопредельных государств, которая состоит из нескольких территориально-административных единиц, имеющих взаимные интересы в различных областях. Они создаются как внутри Европейского сообщества (далее — ЕС), так и между ним и государствами СНГ, образуясь на основе договоров региональных и муниципальных органов власти двух или более государств на основе совместно или согласованно разрабатываемых программ и проектов.

Первый еврорегион «Гронау» (*Euregio*) появился в 1958 г., объединив приграничные земли ФРГ и Нидерландов (в районе Гронау и Эншада)¹. В 2009 г. еврорегионов насчитывалось уже около 80, а в настоящее время их число превышает 120, в т.ч. восемь с участием России².

Формирование еврорегионов — проявление того, что исторически сформировавшиеся экономические, культурные и иные связи требуют несколько иных форм взаимодействия, которые зачастую *не вписываются в исторически сложившиеся государственные границы*. Подобное взаимодействие часто не может реализовываться через центральные органы государственной власти, его субъектами становятся как отдельные регионы, так и муниципальные образования.

Основополагающими документами для формирования правовой базы приграничного сотрудничества в Европе стала Европейская рамочная конвенция по приграничному сотрудничеству территориальных сообществ и властей (далее — Конвенция), подписанная в Мадриде 21 мая 1980 г. В соответствии с Конвенцией под приграничным сотрудничеством понимаются «любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух или более договаривающихся сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей». При этом в соответствии со ст. 2 Конвенции приграничное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ или властей, определяемых внутренним правом каждой из сторон, а объем и характер таких полномочий не могут быть изменены данной Конвенцией.

¹ Название «еврорегион» (EUROREGION)) стало с того времени общим наименованием для всех форм приграничного сотрудничества в Европе.

² Еврорегионы как окно в Европу / Клуб регионов. Федеральная экспертная сеть. 18 февраля 2014 г. / URL: <http://club-rf.ru/theme/325>.

В развитие Мадридской Конвенции в 1985 г. 16 государств Европейского союза приняли Директиву по приграничному сотрудничеству. Главное внимание в данном документе акцентировано на взаимодействии низовых административных единиц (прежде всего муниципалитетов)³.

Конвенция серьезно усилила законодательную базу взаимодействия приграничных территорий. Она стала, наряду с законодательством стран-участников, *правовой основой существования еврорегионов*. В соответствии с названными документами приграничные и любые другие территориальные сообщества и власти создают органы по приграничному и трансграничному сотрудничеству со статусом юридического лица или без такового.

Сегодня приграничные территории играют важную роль в контексте европейской интеграции: они составляют 40% ЕС, где проживает около 30% населения. Из 362 регионов (по переписи Совета Европы) 47 государств-членов более 140 являются приграничными территориями⁴, на которых *особо ощутимо проявляются последствия европейской интеграции*: горизонтальная мобильность населения, товаров и капиталов. Этим объясняется то, что приграничные регионы часто рассматриваются в качестве своеобразных лабораторий европейской интеграции.

Функционируют еврорегионы на базе равных полномочий сторон, принципа самоуправления, трансграничных связей, соблюдения действующего законодательства. Среди основных сфер сотрудничества: транспорт, торговля, экология, обеспечение питьевой водой, образование, культура, информационные технологии, кабельное телевидение и др.

Значимость еврорегионов в европейской интеграции обусловлена, в частности, тем, что их формирование и деятельность создают благоприятные условия для развития стран ЕС на периферии, экономически более слабой, нежели традиционные центры европейской экономики.

Характеристика зон приграничного сотрудничества предполагает выделение двух аспектов:

- еврорегион — это часть приграничной территории, объединяющая административно-территориальные образования регионального и местного уровня различных государств, с общими интересами и проблемами в сфере развития экономики, транспортной инфраструктуры, экологии, сохранения и развития культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения и туризма;
- еврорегион — это «зонтичный проект», в рамках которого реализуются двусторонние и многосторонние отраслевые проекты. Формирование такого института способствует более эффективному решению вопросов обустройства общей границы и прилегающей территории.

Специфика проблем, стоящих перед еврорегионами, обуславливает и специфические организационные формы, в которых существует данный институт. В одних случаях речь идет об ассоциациях местных и регио-

³ См.: Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21.05.80 / URL: <http://zakonbase.ru/content/base/58260>.

⁴ Ricq Ch. Manuel de la coopération transfrontalière, Strasbourg (Conseil de l'Europe). 2006. // Цит. по: Perspectives de coopération transfrontalière efficace en Europe // 25^e Session Strasbourg, 29–31 octobre 2013 / URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2106561&Site=COE>.

нальных властей сопредельных регионов приграничных государств, не являющихся юридическими лицами, с периодически созываемыми ассамблеями или постоянно действующим административным аппаратом и финансовыми ресурсами. В других — о некоммерческих организациях или фондах, создаваемых и регистрируемых в соответствии с действующим гражданским (частным) правом одного из сопредельных государств.

Различается и *юридический статус* институтов приграничного сотрудничества. Это может быть сообщество на основе общих целей без юридической правосубъектности; экономическое объединение; различные комитеты без юридической правосубъектности; некоммерческие ассоциации. При этом *юридический статус одного и того же еврорегиона может различаться в разных странах*⁵. Некоторые еврорегионы объединяют административно-территориальные единицы одного уровня государственного управления; другие — имеют смешанную структуру⁶.

Мощный импульс к развитию приграничного сотрудничества дал мировой финансовый кризис, оказавший влияние на финансовое положение территорий (муниципалитетов, регионов и пр.). Низкие темпы экономического роста вызывают повышенный интерес к возможностям, предоставляемым приграничным сотрудничеством, не только для долевого финансирования (например, инфраструктурных объектов), но и для получения финансовой помощи от Европейского фонда регионального развития. Многими осознается, что такая рационализация ресурсов может привести к существенной экономии местных бюджетов.

Несмотря на очевидный интерес и преимущества приграничного сотрудничества, это — не простой процесс. Его развитие ограничивает три группы факторов, учет которых принципиален при использовании зарубежного опыта для развития отношений между сопредельными с Россией государствами.

Первый. Неоднородность и большое многообразие административно-территориальных систем, характерных для разных государств⁷.

Второй. Приграничные образования (организации), как правило, лишены прав юридического лица, а если и наделяются таким статусом, то лишь в соответствии с законами какой-либо одной стороны.

Третий. Ограничения или запрет на передачу полномочий и ответственности территориальных сообществ, которые они могут делегировать приграничным институтам.

Этим во многом объясняется то, что многие регионы выступают за более неформальное приграничное сотрудничество в форме сетевых организаций, создающих условия для обмена без образования юридического лица.

⁵ Например, еврорегион Маас-Рейн в соответствии с законодательством Нидерландов является фондом, а по бельгийскому законодательству имеет статус некоммерческой организации.

⁶ См.: Насыров И.Р. Международное сотрудничество регионов. Мировая практика и опыт Татарстана. Казань: Издательский центр Казанского университета, 2007. С. 170–171.

⁷ Это приводит к тому, что крайне редки случаи, когда какая-либо национальная территориальная общность имеет те же компетенции и ресурсы, что и территориальные сообщества других, в данном случае приграничных, государств.

Итак, в отличие от национального контекста, где межтерриториальное сотрудничество развивается в едином юридическом, институциональном и финансовом поле, приграничному сотрудничеству присущи трудности, связанные с необходимостью согласования норм, характерных для различных политико-административных систем. Данные системы имеют как различный юридический статус, так и различную степень вертикальной дифференциации в плане существующих уровней управления, ресурсов и самостоятельности в осуществлении возложенных на каждый из уровней полномочий.

Важным этапом в развитии и поддержке (в т.ч. финансовой) приграничного сотрудничества стало создание в 1989 г. Европейской комиссии по территориальному сотрудничеству (далее – *INTERREG*). Институционально оформленная в виде Комиссии, *INTERREG* стала важнейшей инициативой ЕС по Трансевропейскому сотрудничеству для сбалансированного развития. Исходной идеей инициативы, сохраняющейся на протяжении уже нескольких программных периодов (в настоящее время реализуется четвертый период), стало признание того, что «национальные границы не должны быть барьером сбалансированному развитию и интеграции европейской территории»⁸. Эта общая исходная идея последовательно развивается как при нивелировке тактических задач Инициативы, так и при изменении приоритетов и географического фокуса. В целом «трансграничное сотрудничество в рамках Европейского Союза за его более чем пятидесятилетний период истории прошло путь развития от частной инициативы местных и региональных властей, а затем сферы ответственности национальных государств до приоритетной Инициативы Сообщества и в итоге важной Цели региональной политики ЕС»⁹.

В рамках второго программного периода *INTERREG II* (1994–1999 гг.) приоритетными целями стали: международное сотрудничество на региональном и национальном уровнях, межнациональные энергетические сети и объединенные действия по предотвращению наводнений и засухи и развитию пространственного планирования крупных групп географических областей Союза и Центральной и Восточной Европы. Реализация Инициативы *INTERREG II* позволила расширить опыт приграничного сотрудничества, в т.ч. за счет сотрудничества по внешним границам с третьими странами.

Серьезной реформой региональной политики в рамках ЕС ознаменовалось третье поколение Инициативы (*INTERREG III* – 2007–2013 гг.). Провозглашение в качестве важнейшей задачи стимулирование сотрудничества за пределами национальных границ на всей территории Европейского сообщества, между всеми территориальными сообществами (государствами, регионами, местными сообществами) посредством финансирования осуществляемых ими совместных проектов

⁸ Communication from the Commission to the Member States laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory *INTERREG III*, in: Official Journal, 2004. P. 2.

⁹ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма, 2012. С. 203.

означало *признание постоянства института европейского приграничного сотрудничества*. Через *INTERREG* ЕС предоставляет соответствующим территориям специфические виды помощи на основе «планов или стратегий приграничного сотрудничества» и «программ деятельности»¹⁰.

В рамках *INTERREG III* было выделено три направления:

- приграничное сотрудничество, охватывающее в основном регионы, расположенные на сухопутных границах ЕС. Наиболее распространенными сферами приграничного (децентрализованного) сотрудничества являются: культура, образование, устойчивое развитие, экономика;
- межгосударственное сотрудничество, объединяющее страны, необязательно находящиеся на прилегающих территориях. Его цель — преодоление препятствий, возникающих из-за государственных границ, через разработку крупных стратегических программ развития территорий (например, Балтийского региона);
- межрегиональное сотрудничество, основанное на оказании помощи в реализации крупных совместных проектов широкомасштабного сотрудничества (причем не только приграничных регионов). Основными направлениями здесь являются: занятость, научно-исследовательская сфера, охрана окружающей среды, технологии, информатика и телекоммуникации и др.

Несмотря на множество форм, в которых реализуется приграничное сотрудничество, наблюдается явная *тенденция унификации в сфере практической реализации* этого института. Эта тенденция, несомненно, связана с деятельностью Европейской комиссии по территориальному сотрудничеству, деятельность которой направлена в т.ч. и на внедрение в практику приграничного сотрудничества таких принципов, как партнерство, долгосрочное планирование, комплементарность, проектное планирование, финансовый контроль.

В результате за последние 20 лет наблюдается значительно меньше неформальных сделок, а разрабатываемые проекты характеризуются большей конкретностью. На смену во многом символическим проектам и неформальным, часто кулуарным, договоренностям, пришло взвешенное *планирование приграничного сотрудничества*, основанное на реальных ресурсах и официальных институтах.

По словам европейского Комиссара по региональной политике С. Крету, «наши проекты *INTERREG* реально доказывают значимость Европейского сообщества для территорий. В этих приграничных территориях необходимо развивать сотрудничество в сфере исследований и инноваций. Однако рынок труда остается крайне сегментированным. Реализация этой Программы позволит преодолеть эти ограничения посредством объединения ресурсов в целях достижения общего результата»¹¹.

¹⁰ В 2000–2006 гг. ей выделен бюджет размером в 4,875 млрд евро.

¹¹ Equation territoriale / URL: <http://www.equationterritoriale.com/198-millions-deuros-pour-la-cooperation-transfrontaliere-entre-la-france-et-litalie/>.

Примеры приграничного сотрудничества в ЕС

Арк-Манш — пример сотрудничества между приграничными территориями Франции и Великобритании, объединенными вокруг Ла-Манша. В 2003 г. Арк-Манш стал политическим проектом, основанным на неформальных и добровольных отношениях между местными сообществами, обменивающимися лучшими практиками, координирующими свои инициативы и разрабатывающими совместные проекты, которые могут быть профинансированы европейскими фондами.

В октябре 2005 г. была создана Ассамблея регионов Арк-Манш, объединяющая сегодня на полноправной или ассоциативной основе любых членов *при условии*, что на территории своей страны они являются юридическими лицами. Полноправными членами (учредителями) этого еврорегиона стали пять французских районов (Нор-Па-де-Кале, Пикарди, От-Норманди, Бас-Норманди, Бретань) и шесть английских графств (Кент, Западный Сассекс, Хампшир, Девон, Брайтон и Хов Сити, Саутгемптон). Ассоциативными членами могут быть любые организации, расположенные на соответствующих территориях и желающие способствовать реализации целей Ассамблеи региона Арк-Манш. Зона приграничного сотрудничества охватывает площадь в 81 771,9 кв. км, а население прибрежных графств и департаментов достигает 23 млн чел.¹²

Связи приграничных регионов не ограничиваются сотрудничеством в сфере морских путей. Важной составляющей Ассамблеи Арк-Манш является научно-техническое сотрудничество в рамках проекта *Espace Manche Development Initiative (EMDI)*. Этот проект реализуется под руководством французского региона Высокая Нормандия (*Haute-Normandie*) и софинансируется Европейским сообществом через программы *INTERREG*.

Представляя собой наиболее известный европейский морской бассейн Европы, Ла-Манш является входными воротами в ЕС и выполняет функцию морского канала между Атлантикой, Северным морем и Балтией. Сверхконцентрация в этом регионе экономической деятельности, логистики и существующие экологические проблемы, с одной стороны, создают множество возможностей, но, с другой — *вызывают концентрацию рисков*. Характерной чертой региона является сосредоточение значительных людских и товарных потоков, что создает широкие возможности для интеграции и развития франко-британского и европейского обмена.

Среди важнейших направлений сотрудничества: транспорт, развитие портовой зоны, морская безопасность, инновации, сохранение природного и прибрежного ландшафта, согласование экономических и экологических интересов, повышение престижности Ла-Манша в Европе. Являясь формой развития сотрудничества между двумя странами и получая финансовую помощь от Евросоюза, Ассамблея способствует укреплению партнерских отношений между представителями бизнеса двух стран.

Хотя основная часть деятельности Ассамблеи связана с прибрежными и морскими интересами стран, однако, большое внимание уделяется проблеме интенсификации обмена в целом, в т.ч. и между столицами государств.

¹² Stratégie Maritime Intégrée pour l'Espace Manche : Un plan pour l'action. Rouen Cedex. 2013. P. 12. / URL: https://camis.arcmanche.eu/stock/files/user4/13_247_Camis_doc_strategie_maritime_FR_BD_2.pdf.

Этим объясняется широкий перечень направлений деятельности Ассамблеи:

- политические и институциональные инициативы, имеющие целью подготовку и реализацию европейской региональной политики;
- координация сотрудничества по общим морским и прибрежным вопросам;
- стимулирование всех форм межрегионального сотрудничества на различных уровнях и с разными категориями акторов;
- углубление взаимопонимания и развитие обмена в экономической, социальной, культурной и административной сферах в регионе Арк-Манш¹³.

Таким образом, приграничное сотрудничество в рамках Ассамблеи Арк-Манш не только реализует свои собственные целевые установки, но и способствует расширению сотрудничества двух стран.

На финансирование деятельности Ассамблеи Арк-Манш Европейский Фонд регионального развития выделил 173,5 млн евро. В Программе развития региона отмечается, что совместное финансирование проектов его развития позволит посредством конкретного и устойчивого сотрудничества создать благоприятные условия для формирования общего для граждан двух стран пространства проживания, чувства принадлежности к трансграничной территории, специфической идентичности¹⁴.

За счет средств Европейского Фонда регионального развития финансируется до 50% стоимости проектов. Исключение составляют т.н. «микропроекты», реализуемые ассоциациями или мелким и средним бизнесом, стоимость которых не превышает 60 тыс. евро. В этом случае финансовое участие Европейского Фонда может достигать 75%. В то же время участие в финансировании проектов в так называемых «прилегающих» зонах не может превышать 20%.

Другим примером приграничного сотрудничества является **Альпийско-средиземноморский регион**, который оформился в качестве еврорегиона в 2007 г.

Программы сотрудничества в его границах предусматривают взаимодействие между двумя районами Франции (Рона-Альпы, Лазурный Берег) и тремя областями Италии (Пьемонт, Валле д'Аоста, Лигурия). Его площадь — 109 тыс. кв. км, на которых проживает 17 тыс. чел. Наряду с традиционным сотрудничеством в сфере туризма, культуры, транспорта и охраны окружающей среды большое внимание здесь уделяется сотрудничеству в образовательных и научных сферах. Связано это с тем, что почти во всех крупных городах сотрудничающих территорий имеются крупные университеты.

Следует отметить, что франко-итальянское сотрудничество занимает одно из первых мест в ряду приоритетов развития трансграничного сотрудничества в рамках Евросоюза. Свидетельством тому может служить Программа Альпийского трансграничного сотрудничества (*Alcotra*).

В рамках реализации стратегии Европа-2020 Европейская комиссия по региональному развитию намерена инвестировать в приграничное

¹³ URL: <http://www.arcmanche.com/1-arc-manche/les-objectifs/>.

¹⁴ Там же.

сотрудничество этих государств 198 млн евро. Сумма инвестиций по этой Программе, включая средства Европейского сообщества, должна составить 233 млн евро.

Выделяемые средства, с одной стороны, предназначены для расширения сотрудничества и технологических трансфертов между университетами, исследовательскими центрами и бизнесом в области прикладной науки и стимулирования долгосрочной и устойчивой мобильности населения. С другой стороны, призваны способствовать сохранению и освоению природного ландшафта и культуры приграничных территорий, укреплению сотрудничества в сфере управления рисками.

В области занятости предусмотрено создание благоприятных условий для социальной адаптации работников в этих регионах. Следует отметить, что вопросы миграции и социальной адаптации занимают одно из первых мест среди вопросов, по которым разрабатываются программы сотрудничества. Экономический кризис, рост безработицы среди молодежи, обострившиеся проблемы вынужденной миграции — все это ставит *проблемы социальной адаптации* на одно из первых мест в ряду тех, от решения которых зависят судьбы ЕС.

В рамках реализации Программы приграничного сотрудничества на период 2014–2020 гг. предусмотрено:

- реализация 20 новых проектов приграничного сотрудничества в области инноваций;
- участие 95 публичных институтов в реализации программы борьбы с климатическими изменениями;
- вовлечение 226 муниципалитетов в проекты сохранения и освоения территорий;
- разработка и реализация 65 планов по сохранению существующего биологического разнообразия;
- организация 400 учебных курсов и площадок по профессиональному образованию;
- разработка и реализация 21 стратегии в сфере устойчивой мобильности.

Приграничное сотрудничество в сфере инновационного развития создает оптимальные условия для определения специализированных индустриальных ниш или эффективных технологических зон, в границах которых государства-члены или регионы могут обнаружить сравнительные преимущества для местной экономики.

В рамках Программы приграничного сотрудничества *INTERREG IV* между Францией и Италией предусмотрено развитие обмена посредством поддержки и финансирования проектов в следующих направлениях: экономическое развитие и инновации; охрана и управление территорий; качество жизни (социальные услуги населению, культура, образование и профессиональная подготовка, занятость).

Программа предусматривает три типа проектов.

Первый. Стратегические, предназначенные для регионов, департаментов и государства.

Второй. Точечные (проекты простого сотрудничества), по конкретным узким вопросам.

Третий. Интегрированные приграничные планы, предназначенные для приграничных территорий (сообществ коммун, региональных природных парков).

Изучение истории и практики приграничного сотрудничества сопредельных государств в рамках Европейского сообщества показывает, что этот институт является важнейшим фактором не только оживления экономического развития территорий, укрепления взаимоотношений между населением, проживающим по обе стороны границ, но и инновационной переориентации экономики.

Приграничное сотрудничество в России

К Мадридской Конвенции о приграничном сотрудничестве присоединились Молдова, Россия, Украина и ряд других стран СНГ.

Для стран СНГ трансграничное сотрудничество создает условия для получения инвестиций, использования современных технологий, модернизации экономики, решения насущных проблем проживающего на соответствующих территориях населения. В соответствии с исходными договоренностями приграничное сотрудничество позволяет регионам стран Содружества получать от европейских партнеров на каждый отдельный проект до 1 млн евро и одновременно дает возможность осваивать европейские технологии управления региональным развитием, эффективно решать возникающие социальные, экологические и инфраструктурные проблемы. По словам Л. Вардомского, «сложившаяся система многоуровневого трансграничного сотрудничества стран СНГ и ЕС не может обеспечить широкую модернизацию экономики, но она создает для этого определенные институциональные и инфраструктурные предпосылки, а также помогает вырабатывать представления о путях обновления регионального хозяйства»¹⁵.

О важности приграничного сотрудничества для России говорит тот факт, что из 85 субъектов Федерации 48 граничат с зарубежными государствами, причем границы проходят и по морю, и по суше, и по рекам. Важность развития приграничного сотрудничества усугубляется тем, что на приграничных территориях, административно входящих в состав этих 48 регионов:

- проживает около 12 млн чел.;
- уровень безработицы здесь в среднем в 1,5–2 раза превышает среднероссийский;
- среднедушевой уровень доходов населения примерно на столько же ниже¹⁶.

Как результат, к приграничным территориям относится более 70% регионов — реципиентов федерального бюджета¹⁷, в связи с чем их население во многом лишено возможности увеличения благосостояния за счет внешних факторов. Кроме того, хотя и в большинстве стран ЕС периферия государств отличается более низкими экономическими показателями, нежели

¹⁵ Вардомский Л.Б. Приграничное и трансграничное сотрудничество в программах сотрудничества ЕС и стран СНГ / URL: <http://analyticsmz.ru/?p=706>.

¹⁶ См.: Архипов А.Ю., Черковец О.В. Внешнеэкономическая деятельность российских регионов. Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. С. 104–105; Информационный портал Федеральной службы государственной статистики РФ / URL: <http://www.gks.ru>.

¹⁷ См.: Снежанова Л.Н. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации: Монография. М.: Национальный институт развития современной идеологии, 2009. С. 2.

центральные районы, в России дифференциация регионов по социально-экономическим показателям намного глубже.

Россия принимает участие в таких еврорегионах, как «Карелия», «Неман», «Балтика», «Интеррег. Регион Балтийского моря», «Шешупе», «Псков-Ливония», «Сауле», «Лава-Лына».

Остановимся коротко на опыте функционирования трех еврорегионов с участием российских территорий.

Еврорегион «Балтика» (Калининградская область России, округа Швеции, Дании, Литвы и Латвии).

Основными целями еврорегиона «Балтика» являются: улучшение условий жизни людей, проживающих на этой территории; облегчение взаимных контактов; сближение местных сообществ; преодоление исторических предубеждений; программирование работ, направленных на обеспечение равномерного экономического развития Сторон Соглашения с учетом их экономического состояния; содействие деятельности, направленной на налаживание сотрудничества между региональными и местными властями¹⁸.

Среди наиболее значимых проектов — «*Seagull-Dev-ERB*» с бюджетом 3,3 млн евро, предусматривающий формирование общей стратегии и транс-национального плана развития еврорегиона, выравнивание социально-экономического развития регионов-участников. Приоритетное направление проекта *Baltic Master II* — исключение территории ОАО «Советский ЦБЗ» из списка 24 наиболее значительных источников загрязнения Балтийского моря. Проект «Южная Германия и Швеция — Калининград» призван развивать мультимодальное транспортное сообщение с созданием со стороны Калининграда «коридора развития» с соответствующей инфраструктурой — СТО, отели, т.д.

Однако, по свидетельству Министерства иностранных дел, какие-либо инициативы с участием калининградцев не осуществлялись. А в 2007 г. из состава еврорегиона вышли пять районов Латвии, и в настоящий момент под эгидой «Балтики» реализуется (преимущественно в Швеции) один проект, направленный на развитие рынка труда¹⁹.

В 2014 г. была подписана программа сотрудничества «Интеррег. Регион Балтийского моря 2014–2020», являющаяся продолжением программы «Регион Балтийского моря 2007–2013»²⁰. В ней участвуют партнеры из стран Балтийского моря: Дании, Финляндии, северо-востока Германии, Эстонии, Литвы, Латвии, Польши, Швеции, Норвегии, Беларуси, северо-запада России. Совместная работа в транснациональных проектах способствует решению социально-экономических проблем всех участвующих в проектах стран. Основными направлениями проектов являются: потенциал для инноваций; эффективное управление природными ресурсами; устойчивое развитие транспорта; институциональный потенциал для макрорегионального сотрудничества.

¹⁸ Устав еврорегиона «Балтика» / URL: <http://archive.mid.ru//bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/f056e8890319dad443256c8a0047bc87!OpenDocument>.

¹⁹ Еврорегионы как окно в Европу...

²⁰ Вообще, страны Балтики занимают первое место по приграничному сотрудничеству. Здесь создано 23 еврорегиона, способствующих решению актуальных проблем в различных сферах социально-экономического развития сопредельных государств.

Еврорегион «Карелия» (региональные союзы Кайнуу, Северная Карелия и Северная Похъянмаа со стороны Финляндии и Республика Карелия со стороны Российской Федерации).

Его основными целями являются: облегчение процесса пересечения границы для людей и грузов путем упрощения пограничных формальностей и содействия открытию новых пограничных переходов; содействие улучшению благосостояния жителей путем увеличения занятости; содействие развитию экономики путем улучшения инфраструктуры приграничных районов (например, работы контрольно-пропускных пунктов, коммуникаций и решения проблем охраны окружающей среды); решение проблем безопасности местного населения и туристов путем борьбы с международной преступностью; расширение сотрудничества в сфере культуры; содействие в получении финансирования ЕС, а также иного финансирования для общих проектов региона; конкретизация некоторых положений политики ЕС «Северное измерение» путем развития региональных моделей сотрудничества на внешней границе ЕС²¹.

Одним из значимых проектов стал **«Еврорегион Карелия: музейный гипертекст»**.

Его цели — содействие формированию общего культурного пространства в регионе, выявление и интерпретация исторических и культурных особенностей, внутренних и внешних связей между городами и районами Карелии по обе стороны границы, развитие сотрудничества между музеями. Бюджет проекта составил 990 тыс. евро. Проект реализован в 2013–2014 гг.²². Одним из его главных результатов стала информационная система «Открытая Карелия». Это «музей, который всегда с тобой», гид по региону, который объединяет и представляет музейные коллекции и экспонаты, культурное наследие, традиции и образ жизни, исторические факты о российской и финляндской Карелии.

Среди других проектов: «Пространственное планирование в еврорегионе Карелия», «Еврорегион Карелия как инструмент гражданского общества»; технико-экономическое обоснование приграничного индустриального комплекса в г. Костомукше, «Электронная Карелия». Имеются и уже завершенные чисто инвестиционные проекты, связанные со строительством международного автомобильного пункта пропуска «Суоперя» в Лоухском районе с внешним финансированием по линии программы ТАСИС на сумму 6 млн евро (2002–2006 гг.), административного здания в национальном парке Паанаярви в Лоухском районе на сумму 1,5 млн евро, Сортавальских очистных сооружений стоимостью около 4,5 млн евро.

Как мы попытались показать, участие России в новых формах интеграционного взаимодействия позволяет решать многие актуальные вопросы, стоящие как перед отдельными муниципалитетами и регионами Российской Федерацией, так и перед страной в целом. Однако до сих пор не принят Федеральный закон, создающий правовую основу для приграничного сотрудничества.

²¹ См.: Устав еврорегиона «Карелия» / URL: <http://archive.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/2f20f9b0a83328a943256c8a0047bc89!OpenDocument>.

²² Завершается российско-финляндский проект «Еврорегион Карелия: музейный гипертекст». Карелия официальная. Официальный интернет-портал Республики Карелия / URL: http://gov.karelia.ru/gov/News/2014/12/1216_24.html.

На сегодняшний день имеется лишь утвержденная в 2001 г. распоряжением Правительства РФ Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации²³. Названная Концепция формулирует цели, принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества. В Концепции определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области приграничного сотрудничества. Однако подобное разграничение *может быть осуществлено лишь в рамках закона*.

Для восполнения правового пробела в национальных законодательствах (Россия здесь не является исключением) 15 сентября 2004 г. решением Совета глав правительств СНГ была утверждена Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств²⁴. Именно она и составляет на сегодня основу межгосударственной правовой базы межрегионального и приграничного сотрудничества в СНГ.

В Концепции отмечается, что «возможности развития межрегионального и приграничного сотрудничества сдерживаются из-за недостаточной проработанности правовой основы этой сферы как в национальных законодательствах большинства государств — участников СНГ, так и в рамках многостороннего сотрудничества Содружества Независимых Государств»²⁵. В ней определены цели, принципы и приоритеты политики государств — участников СНГ в области межрегионального и приграничного сотрудничества, его основные тенденции и особенности, виды и направления, а также меры по стимулированию развития приграничных территорий и межрегионального сотрудничества.

Однако этого недостаточно. По мнению как участников европроектов, так и российской научной общественности, отсутствие Федерального закона, регулирующего приграничное сотрудничество, сдерживает развитие данного сотрудничества, не позволяет в полной мере задействовать его потенциал.

Действующее федеральное законодательство в данной области многочисленно и бессистемно²⁶. Ни Конституция, ни другие федеральные законы не

²³ Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р) / URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/29.html>.

²⁴ Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств (Принята в Астане 15 сентября 2004 г.). Вступила в силу для России 15.09.2004 г. / URL: <http://sngcom.ru/key-issues/cross-border-cooperation/concept-cis.html>. Концепцию подписали Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Украина.

²⁵ Там же.

²⁶ Определенные нормы, регулирующие приграничное сотрудничество, содержатся в Конституции РФ и других федеральных законах, таких как: «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «О международных договорах РФ», «О Государственной границе РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», Таможенный кодекс и др.

содержат даже простого упоминания приграничного сотрудничества. Лишь в Федеральном законе «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» содержится определение приграничной торговли. Однако этим не исчерпывается все многообразие приграничного сотрудничества.

О важности принятия соответствующего закона говорит не только необходимость внесения ясности в вопрос о разграничении компетенций между различными уровнями федеративных отношений в вопросе о приграничном сотрудничестве, но и необходимость выполнения обязательств Российской Федерации по Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г.

Существует еще обстоятельство, вызывающее к жизни необходимость скорейшего принятия Федерального закона о приграничном сотрудничестве. Дело в том, что во многих случаях приграничные территории вынуждены решать вопросы, которые Конституцией РФ отнесены к исключительным полномочиям Российской Федерации.

Но действующее законодательство не предусматривает каких-либо преференций для приграничного сотрудничества. Известное исключение составляют федеральные законы об особых экономических зонах в Калининградской и Магаданской областях (принятые в 2006 г. и 1999 г. соответственно), а также Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», принятый в 2014 г.

* * *

Приграничное сотрудничество — это одна из немногих сфер, не затронутых экономическими санкциями. В октябре 2015 г. в финском г. Оулу прошла 15-я сессия Совета Баренцева/Евроарктического региона. В беседе с корреспондентом Правды.ру директор Центра экономики Севера и Арктики А. Пилясов отметил: «Нужно наращивать сотрудничество бизнеса, обмен знанием, совместное участие в бизнес-проектах, сотрудничество по линии торгово-промышленных палат. Это очень важное направление. И оно, в отличие от многих остальных, абсолютно не затронуто санкциями ЕС. Сотрудничество снизу, на низовом уровне всегда было, но в условиях санкций оно выдвигается на первый план как очень значимое»²⁷.

Позитивно оценивают невключение проектов приграничного сотрудничества в зону экономических санкций и зарубежные коллеги.

Так, премьер-министр Финляндии А. Стубб, выступая перед финским парламентом, заявил, что считает важным, что санкции, введенные Евросоюзом в отношении РФ в связи с ситуацией на Украине, не коснулись приграничного сотрудничества с Россией. Все это лишний раз доказывает, сколь актуальна скорейшая разработка и принятие Федерального закона, регулирующего и стимулирующего развитие приграничного сотрудничества. Проекты, реализуемые в его рамках, могут стать серьезным рычагом в стратегии инновационной переориентации российской экономики, повышения уровня жизни российских граждан.

²⁷ Мурманская область развивает сотрудничество с приграничными регионами / URL: <http://www.bigness.ru/news/2015-10-15/murmansk/149062/>.