

## **Опыт и проблемы трансграничного сотрудничества на границах Евразийского экономического союза (на примере еврорегиона «Слобожанщина»)**

**П.А. Черномаз,**  
*кандидат географических наук,  
доцент кафедры международных экономических отношений,  
Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина*

В 2015 году исполняется 12 лет с момента учреждения органами власти и местного самоуправления Харьковской и Белгородской областей еврорегиона «Слобожанщина», который выступил в роли своего рода катализатора процессов украинско-российского межрегионального трансграничного сотрудничества<sup>1</sup>. По его примеру в приграничной полосе Украины и России сформировался каркас территориально компактных еврорегионов, в основе которых – соглашения между расположенными по обе стороны границы территориальными органами власти и самоуправления. В этот каркас, кроме «Слобожанщины», входят еврорегионы «Днепр», «Ярославна» и «Донбасс».

Хочется подчеркнуть, что еврорегион – это форма трансграничного сотрудничества, возникшая в послевоенной Европе, позволяющая реализовывать на практике улучшение взаимодействия органов управления приграничных регионов с целью повышения благосостояния населения за счет совместных действий во всех сферах жизнедеятельности (экономическая, социальная, экологическая и др.)<sup>2</sup>. Именно развитие еврорегионов на просторах Европы позволило гармонизировать взаимоотношения населения стран в приграничных территориях и впоследствии – снять многие барьеры, созданные на границах. Причем часто граница разделяла один народ, имеющий общую историю и духовное единство.

Наглядным примером может служить регион Эльзас, лежащий на границе Германии и Франции. Долгие годы эти государства боролись за господство над данной территорией, что приводило для ее населения к трагическим последствиям вплоть до вовлечения в военные конфликты.

---

<sup>1</sup> Черномаз П.А. Еврорегион «Слобожанщина» как катализатор украинско-российского межрегионального приграничного сотрудничества / П.А. Черномаз // Стратегия экономического, политического, социокультурного развития регионов в условиях глобализации: Материалы международной научно-практической конференции. – Березники, 2012. – С. 35-38.

<sup>2</sup> Черномаз П.А. Содержание и формы трансграничного сотрудничества: учет европейского опыта в украинско-российском контексте // Українсько-російське порубіжжя: стан та перспективи співробітництва: Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції 15 грудня 2012 р. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2012. – С. 135-139.

Это стало толчком к тому, чтобы в 1917 г. французский географ, профессор Сорбонны Поль Видаль де ла Блаш в работе "Восточная Франция", посвященной вопросу французской принадлежности Эльзаса и Лотарингии (которые в результате Франко-прусской войны 1870-71 гг. были присоединены к Германии и возвращены Франции в 1919 г.), выдвинул идею преобразования пограничных земель двух государств в зону взаимного сотрудничества. Он предлагал совместное освоение этих земель немцами и французами, считая, что граница должна стать не разделяющей, а объединяющей линией.

Таким образом, была сформулирована суть трансграничного сотрудничества, которое четыре десятилетия спустя (в 1958 г.) было оформлено в виде первого еврорегиона «Euregio» на немецко-нидерландском пограничье с центром в немецком городе Гронау. Впоследствии появился еврорегион на территории французского Эльзаса и соседней немецкой земли Баден-Вюртемберг. Сейчас он трансформировался в новую форму – европейскую группу территориального сотрудничества (European grouping of territorial cooperation – EGTC) под названием «Eurodistrict Strasbourg-Ortenau».

Группа территориального сотрудничества «Eurodistrict Strasbourg-Ortenau» создана 25 января 2010 г. на француско-немецком пограничье муниципалитетом французского Страсбурга (столица региона Эльзас) и администрацией немецкого района Ортенау (земля Баден-Вюртемберг), население которого традиционно являлось эльзасским. Население данной территории – 868 тыс. жителей, площадь – 2176 кв. км. Штаб-квартира EGTC – в Страсбурге (Франция), секретариат – в Келе (Германия). Создан Совет EGTC «Eurodistrict Strasbourg-Ortenau» (48 членов по 24 представителя с обеих сторон), заседания проводятся регулярно в открытом режиме, о чем заранее сообщается на сайте [www.eurodistrict.eu](http://www.eurodistrict.eu).

Данная форма сотрудничества в виде территориальной группы (в терминах Совета Европы – "объединения еврорегионального сотрудничества"<sup>3</sup>) позволяет сегодня реализовывать совместные немецко-французские проекты, усиливающие единство населения Эльзаса. Примерами таких проектов являются:

- экологический проект «Одна природа, два языка, одна сеть»;

---

<sup>3</sup> Черномаз П.А. Институциональные перспективы украинско-российского трансграничного сотрудничества в контексте третьего протокола к Мадридской конвенции // Українсько-російське порубіжжя: стан та перспективи співробітництва: Матеріали науково-практичної конференції 16 квітня 2011 р. – Х.: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. – С. 111-114. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/5249>; Черномаз П. Тенденції інституціоналізації об'єдинень єврорегіонального співробітництва і їх вплив на трансграничне співробітництво в Україні // Формування мереж прикордонного співробітництва України: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Чернівці, 12-13 травня 2011 р. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2011. – С. 159-162. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/5253>

- строительство трансграничного трамвайного сообщения между городами Страсбург и Кель;

- микропроекты фонда "Мой еврорайон" (50% софинансируются в рамках программы INTERREG Верхний Рейн, для участия в конкурсе на получение финансирования можно подавать заявки через сайт еврорайона «Strasbourg-Ortenau»). Общий бюджет проекта может составлять от 2000 до 80000 евро. Направления – культура, спорт, образование, экология, социальное обеспечение и др.;

- проекты, направленные на сохранение эльзасского языка (алеманнская группа немецких диалектов) и поощрение двуязычия, в том числе через программы обмена учащимися (путем заполнения заявок на сайте), создание фонда трансграничных перемещений учащихся.

Успешная реализация проектов EGTC «Eurodistrict Strasbourg-Ortenau» объясняется следующими сформированными предпосылками:

1. Руководящей элитой сообщества создана и реализуется региональная государственная политика, основанная на реальном финансировании (в ЕС – политика сплочения, бюджет которой в 2014-2020 гг. составит 351,8 млрд. евро).

2. Созданы действующие инструменты финансирования (в ЕС – Европейский фонд регионального развития и программы INTERREG).

3. Инициатива местных органов власти (желание региональных политических элит развивать сотрудничество).

4. Прозрачность выделения средств на реализацию трансграничных программ и проектов (на конкурсной основе).

5. Действующая институциональная структура органа трансграничного сотрудничества (совет, секретариат, рабочие группы). Положительный опыт сплочения и единения населения приграничных территорий нами было предложено воплотить в жизнь приграничья России и Украины, используя форму еврорегиона «Слобожанщина»<sup>4</sup>.

В сложных организационно-финансовых условиях за десять лет существования еврорегиона «Слобожанщина» были налажены деловые

---

<sup>4</sup> Голиков А., Черномаз П. Еврорегион “Слобожанщина” как форма трансграничного сотрудничества сопредельных областей Украины и России // Регион: Проблемы и перспективы. – 1997. – № 4. – С. 52-54. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/5204>; Черномаз П.А. Еврорегион “Слобожанщина” – перспективы трансграничного сотрудничества Харьковской области // Вестник торгово-промышленной палаты: Совместный выпуск Харьковской и Белгородской ТПП. – 2002. – № 11. – С. 15-16; Черномаз П. Еврорегион «Слобожанщина» и перспективы украинско-российского трансграничного сотрудничества // Часопис соціально-економічної географії: Зб. наук. праць. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2009. – Вип. 7 (2). – С. 85-92. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/5208>; Черномаз П.А. Украинско-российское трансграничное сотрудничество в рамках еврорегиона «Слобожанщина»: реалии и возможности // Развитие частно-государственного партнерства в Республике Беларусь: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 13-14 дек. 2012 г. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2012. – С. 241-252. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/7792>

отношения между Белгородской областной Думой и Харьковским облсоветом, в частности создана междепутатская группа, члены которой обменивались информацией, обсуждали вопросы улучшения взаимодействия регионов. К примеру, белгородцы активно продвигали льготный режим для предпринимателей, которые инвестировали в их регион. И некоторые харьковские предприятия открыли свои дочерние в Белгородской области, например, – подшипниковый завод. Были реализованы малобюджетные проекты в русле «политики малых дел»<sup>5</sup>. К ним относятся основанные на энтузиазме отдельных личностей научно-образовательные проекты, развивающие тематику еврорегиона «Слобожанщина», такие как:– Школа межрегионального приграничного сотрудничества с проведением трансграничных стратегических дебатов среди студентов и молодых ученых на базе Белгородского государственного университета (БелГУ) и Харьковского национально университета (ХНУ) имени В.Н. Каразина;

– научно-практическая конференция «Украинско-российское порубежье: состояние и перспективы сотрудничества» на базе кафедры международных экономических отношений ХНУ им. В.Н. Каразина;

– информационный портал межрегионального приграничного сотрудничества ([www.euroregion.ru](http://www.euroregion.ru)).

Для жителей приграничья начал действовать упрощенный режим пересечения границы через местные пункты пропуска без оформления миграционной карты.

Однако эта форма трансграничного сотрудничества не смогла заработать на полную силу и показать такую же эффективность, как в странах ЕС. Причин тому множество. Выделим основные препятствия, которые помешали наполнению формы еврорегиона содержанием в украинско-российском трансграничном сотрудничестве.

1. Отсутствие четкой государственной региональной политики, подкрепленной финансированием, с приоритетом приграничного сотрудничества.

2. Отсутствие механизма согласованного совместного украинско-российского стратегического планирования в трансграничном сотрудничестве. 3. Отсутствие специальных инструментов финансирования (не был создан российско-украинский фонд развития трансграничного сотрудничества по примеру Европейского фонда регионального развития).

4. Не была обеспечена конкурсность и прозрачность выделения средств на реализацию трансграничных программ и проектов.

5. Не создана действенная (работающая, а не формальная) институциональная структура органов трансграничного сотрудничества (совет, секретариат, рабочие группы). Обострение украинско-российских отношений, обоюдная информационная война и эскалация конфликта привели к тому, что приграничные с Россией территории Украины

---

<sup>5</sup> Российско-украинское пограничье: двадцать лет разделенного единства / Отв. ред. В.А. Колосов, О.И. Вендина. – М.: Новый хронограф, 2011. – С. 248-253.

превратились в своеобразное «яблоко раздора». Апофеозом стал военный конфликт на юго-востоке Украины с его страшными и непоправимыми последствиями для людей, втянутых в противостояние.

Изменившиеся политические и экономические условия поставили украинско-российское сотрудничество перед новыми вызовами. Главный вызов связан с кризисом человеческих отношений, негативно повлиявшим на двустороннее сотрудничество.

Почему же подобное могло случиться между двумя духовно близкими христианскими народами? По нашему мнению, истоки современного общественно-политического кризиса лежат в духовной сфере. Главнейшая его причина – приоритет материальных ценностей над духовными. Поэтому только духовное возрождение общества на основе повышения уровня духовности каждого человека путем личного совершенствования может стать основой выхода из социально-экономического и политического кризиса<sup>6</sup>. При этом важно, куда направляет свои силы и энергию каждый человек – на созидание или разрушение.

Духовный кризис в православной цивилизации состоит в отходе людей от истинной веры в Бога и начался он не сегодня и даже не в годы «воинствующего атеизма», а ранее. Духовным стрежем славяно-православного суперэтноса, к которому принадлежат как украинский, так и русский народы, является православие. Общественным институтом, призванным сохранять православную духовность в народе, является православная Церковь. Поэтому источник современного духовного кризиса следует искать в кризисном состоянии (отразившемся в «обмирщении») Церкви в Российской Империи, где к XIX веку православная вера превратилась преимущественно в определенную форму с присущими обрядами, но с выхолощенным содержанием.

Подтверждение этому находим у выдающегося православного подвижника XIX века святителя Игнатия Брянчанинова (1807–1867), который постоянно об этом свидетельствовал и в одном из своих писем сообщал: «Положение Церкви и христианства самое горестное, горестное повсеместно. Предсказанное в Писании совершается: охлаждение к вере объяло и наш народ и все страны, в которых доселе держалось Православие»<sup>7</sup>.

Можно вполне согласиться с архиепископом Горловским и Славянским Митрофаном, который во время недавней проповеди в Успенской Святогорской Лавре произнес следующие слова: «...если бы для всех нас, которые крещены в православной вере, христианство было на первом месте,

---

<sup>6</sup> Черномаз П.А. Роль духовного возрождения в преодолении негативных тенденций развития мирового хозяйства // Мир и Россия: регионализм в условиях глобализации: Материалы III Международной научно-практической конференции. Часть 1. Москва, 11-12 ноября 2010 г. – М.: РУДН, 2010. – С. 149-157. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/5252>

<sup>7</sup> Игнатий (Брянчанинов), свт. Избранные письма [Электронный документ] / свт. Игнатий (Брянчанинов). – Режим доступа: [http://azbyka.ru/otechnik/Ignatij\\_Brjanchaninov/pisma](http://azbyka.ru/otechnik/Ignatij_Brjanchaninov/pisma)

никогда бы войны не было»<sup>8</sup>. Этот неутешительный вывод он обосновал следующим образом: «Вопрос, который задают каждому священнослужителю: как может быть так, что единоверные христиане друг на друга подняли руку? Ведь, если вспомнить, ещё три года назад мы вместе праздновали Пасху и Рождество, причащались, исповедовались, вместе в храме молились. Но сегодня – друг другу враги. И все христиане. Что же произошло? Всё очень просто. Христиане – это не те, кто ходит на службу, не те, кто крестик на себе носит и не те, кто соблюдает обычаи и обряды. Христиане – это те, кто своё христианское звание ставит на первое место... Христиане никогда не откажутся от своего христианства, всегда будут следовать за своей совестью, смотреть на заповеди Божии и спрашивать себя: „А угодно ли Богу то, что я делаю? А как должен поступить христианин?“»<sup>9</sup>

Христианство – религия любви, война – концентрация ненависти. Угодна ли Богу война? Вопрос риторический. Тем не менее, есть много людей, обосновывающих необходимость войны, называя себя православными христианами и приводя примеры из Библии и отечественной истории.

Именно к таким христианам относятся слова святителя Игнатия: «Плотские люди, привязанные всею душою к земной жизни, знакомые с Законом Божиим поверхностно, по букве..., чуждые Закону Божию по духу, по сердцу, по жизни, по делам своим...»<sup>10</sup> Святитель Игнатий вслед за святыми отцами Церкви ставит четкое различие между человеком «духовным» и человеком «плотским». В духовном человеке, благодаря прикладываемым подвижническим усилиям для исполнения Божиих заповедей, действует Святой Дух, который руководствует человеком в его поступках. И это делает его христианином. Плотской же человек руководствуется прежде всего действующими в нем страстями, при этом может считать себя христианином, будучи далеким от Бога.

Утрачивается ли в связи с возникшим политическим кризисом значение сотрудничества в рамках еврорегиона «Слобожанщина»? Думаю, наоборот, оно должно усиливаться на основе понимания духовного единства населения Слобожанщины.

Другой вызов украинско-российскому трансграничному сотрудничеству связан с желанием властей ограничить трансграничные потоки людей для недопущения экстремистских проявлений. Однако

---

<sup>8</sup> В день памяти 40 мучеников Севастийских архиепископ Митрофан принял участие в богослужении в Успенской Святогорской лавре [Электронный документ] // Горловская и Славянская епархия: Официальный сайт. – Режим доступа: <http://gorlovka-eparhia.com.ua/v-den-40-muchenikov-sevastiiyskih-arhiepiscope-mitrofan-prinyal-uchastie-v-bogosluzhenii-v-uspenskoy-svyatogorskoy-lavre/>

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Игнатий (Брянчанинов), свт. Аскетическая проповедь [Электронный документ] / свт. Игнатий (Брянчанинов). – Режим доступа: [http://azbyka.ru/otechnik/Ignatij\\_Brjanchaninov/asketicheskaya\\_propoved/41#sel=14:1,14:32](http://azbyka.ru/otechnik/Ignatij_Brjanchaninov/asketicheskaya_propoved/41#sel=14:1,14:32)

ужесточение правил пересечения границы, то есть усиление ее барьерной функции, может привести и уже приводит к нежелательным последствиям.

Барьерная функция позволяет задерживать на границе объекты, которые государство считает негативными, а их проникновение на свою территорию – крайне нежелательным. Однако барьерная функция границы, если она используется государством слишком жестко (вплоть до строительства стен и других укрепленных сооружений)<sup>11</sup>, порождает негативные эффекты, являясь тормозом трансграничного сотрудничества.

Пограничные барьеры создают прямые или косвенные препятствия для трансграничных контактов, то есть затрудняют контактную функцию границы. С другой стороны, полная отмена пограничного и таможенного контроля в наибольшей степени способствует развитию трансграничных связей, однако может повлечь за собой их криминализацию. Возникает вопрос: возможна ли «золотая середина», соответствующая оптимальной реализации фильтрующей функции, – минимум эффективных барьеров на границе, которые бы отсекали наиболее неблагоприятные эффекты трансграничного потока людей и товаров из одного государства в другое, таких как трансграничная преступность, нелегальная миграция, контрабанда и т.п., и в то же время пропускали ту часть потока, которая пользуется доверием государства и необходима для его развития?

Ответом на данный вопрос стала «умная граница» (англ. Smart Border) – концепция построения сопредельными государствами совместного управления потоками людей и товаров на границе таким образом, чтобы способствовать оптимальной реализации ее фильтрующей функции<sup>12</sup>. Впервые она была применена на американско-канадской границе.

«Умная граница» дает возможность наладить добрососедские отношения между граничащими государствами, избегать дублирования в пограничном и таможенном контроле и, как следствие, экономить время и средства, а также устранять ненужные барьеры на пути трансграничных потоков людей, товаров и транспорта.

Нами еще в 2010 г. с целью повышения эффективности прохождения границы между Россией и Украиной было предложено реализовать концепцию «умной границы» на российско-украинском пограничье.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Всем известен символ «холодной войны» – Берлинская стена. Для предотвращения проникновения террористов стены были возведены на границах Израиля с Египтом и Палестинской автономией, а также Индии с Пакистаном.

<sup>12</sup> Українсько-російське транскордонне співробітництво: сучасний стан і перспективи: Монографія / За ред. проф. А. П. Голікова. – Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. – С. 215.

<sup>13</sup> Черномаз П.А. «Умная граница»: суть и необходимость применения на украинско-российском пограничье // Україна в системі світових економічних процесів. – Х.: МСУ, 2010. – С. 209-216, URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/5234>. Черномаз П.А. Построение «умной границы» между Россией и Украиной как механизм повышения эффективности ее пересечения // Современные проблемы социально-экономического развития России: материалы Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. –

Необходимость внедрение ее на украинско-российском пограничье была очевидной, но напрямую зависела от политической воли руководства обеих стран. Однако если раньше Украина и Россия шаг за шагом шли к сокращению препон на границе, то сегодня движение идет в противоположном направлении.

В сложившейся политической ситуации Кабинет Министров Украины пошел на ужесточение режима пересечения границы, введя в одностороннем порядке с 1 марта 2015 г. въезд граждан РФ в Украину по заграничным паспортам своим постановлением от 30.01.2015 г. № 23 «О приостановлении действия отдельных положений Соглашения между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о безвизовых поездках граждан Украины и Российской Федерации», а с 16 марта 2015 г. произошло закрытие Украиной местных пунктов пропуска для въезда жителей пограничных регионов РФ (постановление КМУ от 04.03.2015 г. № 86). Последнее решение прекратило «малое приграничное движение» в соответствии с подписанным 18 октября 2011 г. «Соглашением между Правительством РФ и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями пограничных регионов Украины и Российской Федерации».

В 2014 г Харьковской областью планировалось обустройство местных пунктов пропуска на украинско-российской границе, на эти цели в областном бюджете было предусмотрено более 6 млн. грн. Но вместо обустройства пунктов пропуска решением сессии Харьковского областного совета от 2 октября 2014 г. эти средства были перенаправлены на оборудование государственной границы. Как объясняется в пояснительной записке к решению сессии, «необходимость в пунктах пропуска отпала»<sup>14</sup>.

Таким образом, возникшие украинско-российские политические противоречия ведут к сворачиванию трансграничного взаимодействия, разрыву гуманитарных связей и экономического сотрудничества приграничных регионов. И если не наладить двусторонний политический диалог, то это существенно усугубит кризис в Украине, особенно в приграничных с РФ регионах.

При этом создание эффективных механизмов трансграничного сотрудничества на основе имеющегося передового, в том числе европейского, опыта является чрезвычайно важной задачей как для внутреннего развития сопредельных пограничных регионов, так и для укрепления добрососедских отношений между Украиной и Россией.

### **Выводы.**

---

Белгород: Изд-во БелГУ, 2011. – Т. 1. – С. 148-151, URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/9385>

<sup>14</sup> Грищенко А. Облсовет выделил миллионы на ров на границе и заграждения из колючей проволоки / А. Грищенко // STATUS QUO: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.sq.com.ua/rus/news/vlast/02.10.2014/oblsovets\\_vydilil\\_milliony\\_na\\_rov\\_na\\_granice\\_i\\_zagrazhdeniya\\_iz\\_kolyuchey\\_provoloiki/](http://www.sq.com.ua/rus/news/vlast/02.10.2014/oblsovets_vydilil_milliony_na_rov_na_granice_i_zagrazhdeniya_iz_kolyuchey_provoloiki/)



1. За последнее десятилетие в Украине и Российской Федерации была сформирована правовая база для развития трансграничного сотрудничества, в том числе в форме еврорегионов на основе положений Мадридской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве.

2. Еврорегион «Слобожанщина» выступил в роли катализатора процессов украинско-российского межрегионального трансграничного сотрудничества, направленных на улучшение жизни населения приграничных регионов. По его примеру в приграничном регионе Украины и России сформировался каркас территориально компактных еврорегионов, в основе которых лежат соглашения между расположенными по обе стороны границы территориальными органами власти и самоуправления.

3. Украинско-российские политические противоречия привели к сворачиванию трансграничного взаимодействия, разрыву гуманитарных связей и экономического сотрудничества приграничных регионов. Для выхода из кризиса необходим двусторонний украинско-российский политический диалог, одной из важных частей содержания которого должно стать создание эффективных механизмов трансграничного сотрудничества на основе имеющегося передового опыта.