
ПРОБА ПЕРА

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ РЕГИОНОВ В СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕ

И.В. Криулина

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается процесс создания и особенности деятельности различных видов трансграничных образований, характерных для Европейского Союза. В настоящее время сотрудничество в рамках еврорегионов становится все более распространенной практикой как внутри ЕС, так и между регионами стран — участников Союза и сопредельных с ЕС государств, в том числе и России.

Ключевые слова: Европейский Союз, трансграничные объединения, еврорегионы.

В настоящее время в Европе и в других частях мира все большую популярность приобретает такое явление, как трансграничное сотрудничество регионов. В практической плоскости такое сотрудничество реализуется путем создания трансграничных объединений административно-территориальных единиц (регионов) различных государств. Особенно богатый опыт в данной области имеют регионы стран ЕС в силу как исторических предпосылок, так и современной практики политической и экономической интеграции.

Данный опыт может быть с успехом использован и российскими приграничными регионами. Так, в последние годы активизировалось участие регионов Северо-Западного федерального округа в трансграничных программах Союза. Нарботки в этой области, несомненно, будут полезны для развития приграничных связей с государствами СНГ, а также для создания так называемых, «евразийских регионов» на стыке Европы и Азии. Для России ценность сотрудничества в рамках еврорегионов заключается, прежде всего, в приобретении опыта многостороннего взаимодействия на сугубо региональном уровне, в отработке новых форм управленческих структур, а также в достижении экономического роста задействованных территорий. По мнению экс-министра иностранных дел России И.С. Иванова, Еврорегионы «особенно перспективны при разработке крупных многосторонних проектов, в создании благоприятного климата для привлечения иностранных инвестиций» [2. С. 154—155]. Бесспорно, что участие в трансграничных образованиях с регионами стран ЕС является одним из инструментов интеграции России в западно-европейские структуры.

Большинство исследователей рассматривают трансграничный регион как особое ограниченное пространство, объединяющее административно-территориальные единицы, сообщества или группы населения различных государств, которые вступают в различные взаимоотношения друг с другом. Также существуют определения, опорной точкой которых является концепция приграничного сотрудничества. Например, интерпретация М. Перкманна, который характеризует трансгра-

ничный регион как единую территориальную единицу, состоящую из областей, власти которых участвуют в программах трансграничного сотрудничества [10]. Таким образом, трансграничный регион — это не только пространство в физическом смысле, но и социальная единица со своим потенциалом, сформированная на основе определенных соглашений. Создание трансграничного региона может опираться на культурные или этнические связи сопредельных территорий, общее историческое наследие или общность интересов (политических и социально-экономических). Считается, что наиболее сплоченные трансграничные регионы основаны на сочетании всех трех вышеперечисленных факторов.

В целом в основе формирования трансграничных объединений лежит стремление соседних территорий к достижению стратегического партнерства, в результате чего образуются сравнительно небольшие по площади регионы, уровень интеграции в которых может даже превосходить степень взаимозависимости между территориями-участниками и другими регионами государства, к которому они принадлежат. Зачастую трансграничные образования имеют не только свои органы самоуправления, но и представительство в Брюсселе. Территории-участники, являющиеся частями различных государств, позиционируют себя как единое целое, обладающее общей идентичностью. Основная цель создания трансграничных образований — это формирование единой структуры для скоординированного решения проблем и достижения задач, поставленных регионами-участниками. Идею создания административного органа, который будет отвечать за сотрудничество в приграничной зоне, было достаточно сложно осуществить на практике с юридической точки зрения. Первые еврорегионы основывались на соглашениях, которые значительно отличались друг от друга по юридическим нормам и полагались в основном на добрую волю участников. Чаще всего оформленные трансграничные объединения выросли из частных инициатив по реализации небольших трансграничных проектов, которые затем получали поддержку со стороны региональных властей. Постепенно такая кооперация приобретала более четкую институциональную структуру.

Первые шаги в области трансграничного сотрудничества можно отнести к 1960-м — началу 1970-х гг., тогда стали формироваться двусторонние или многосторонние правительственные комиссии для решения таких вопросов, как трансграничное пространственное планирование и транспортная политика. Первоначально местные власти не имели доступа в эти комиссии, однако затем постепенно представители локальных государственных структур стали все активнее участвовать в подобном рода взаимодействии.

Все трансграничные объединения можно весьма условно разделить на две большие группы, хотя они могут значительно различаться по своим целям, компетенции и возможностям.

Первая группа: Еврорегионы и подобные им структуры. Еврорегион можно определить как территорию, в которую входят приграничные административно-территориальные единицы не менее двух соседних стран, площадь еврорегиона пересекает как минимум одна государственная граница. Российский исследователь В.А. Шалямин отмечает, что «еврорегион, с одной стороны, может быть определен

как географически ограниченная часть приграничной территории, которая формируется из территориально-административных единиц по обе стороны границы, объединенных общими интересами по развитию экономики, охраны природы, сохранению и развитию культуры, интенсификации научных обменов. С другой стороны, еврорегион — это своеобразный зонтичный проект, в рамках которого реализуются двусторонние и многосторонние конкретные отраслевые проекты» [3. С. 120].

Хотя эти образования не одинаковы по юридическому статусу и организации, они имеют много общих черт:

— функционируют на постоянной основе, а не временно для выполнения определенных проектов;

— обладают отдельной идентичностью от участников;

— располагают собственными административными, техническими и финансовыми ресурсами;

— имеют собственную систему принятия решений;

— объединяют две или более административно-территориальные единицы, являющиеся частями различных государств (кроме того, участниками могут быть также и неправительственные организации — профессиональные союзы, торговые-промышленные палаты, отдельные коммерческие структуры и т.д.);

— осуществляют сотрудничество на региональном, а не на государственном уровне;

— имеют собственные органы и структуры управления;

— развивают множество направлений сотрудничества, где традиционно достаточно большое внимание уделяется не только экономическому аспекту, но и социально-культурным вопросам (сотрудничеству в сфере здравоохранения, культуры, науки, охраны окружающей среды и т.п.).

При этом, в зависимости от желания сторон-учредителей, еврорегион может как являться так и не являться юридическим лицом [1. С. 73—74].

Вторая группа: Рабочие сообщества. Они также являются постоянно действующими формированиями, но, в отличие от еврорегионов, не имеют собственной идентичности, собственного процесса принятия решений и полномочий, отдельных от полномочий своих членов. Они в большой мере зависят от государств, под юрисдикцией которых находятся входящие в сообщество единицы. По сравнению с еврорегионами круг задач рабочих сообществ значительно уже: в основном их деятельность сконцентрирована на решении проблем, актуальных для всех участников и не связанных с наличием общей границы. Наиболее распространенные сферы сотрудничества — это консультации, обмен информацией и культурные проекты (несколько реже — экономическое сотрудничество). Эти структуры объединяют большое количество стран-членов и значительные территории, в то время как для еврорегионов характерна небольшая площадь охвата.

Необходимо отметить также и существование трансграничных объединений, созданных неправительственными организациями и частными лицами. Например, созданное в 1979 г. рядом ведущих предпринимателей и профсоюзов «Сотрудничество Ирландии», куда входят территории Ирландии и Северная Ирландия (Великобритания). Благодаря этой структуре были осуществлены многочисленные

инициативы по трансграничному взаимодействию двух стран в экономической, социальной и культурной областях [9].

Что касается институциональной структуры, то в большинстве еврорегионов и подобных им образований она состоит из четырех уровней: 1) Совет, Парламентская Ассамблея и т.п. — основной орган, который принимает стратегические решения и состоит из представителей всех регионов-участников; 2) Главный комитет, группа и т.п. — структура, отвечающая за практическую реализацию принятых решений; 3) Рабочие группы, занимающиеся отдельными проблемами и направлениями сотрудничества; 4) Секретариат.

На практике в состав трансграничных образований могут входить не только региональные и местные власти, но также и торговые палаты, региональные ассоциации, занимающиеся поддержкой предпринимательства, и другие заинтересованные организации. В зависимости от различных критериев трансграничные регионы можно разделить на несколько видов:

— по территории: маломасштабные трансграничные формирования, к которым можно отнести большинство еврорегионов, территория которых в среднем занимает от 50 до 100 км в ширину с населением около 1 млн чел; трансграничные регионы с большим охватом территории, такие как рабочие сообщества, например, «Альпийская дуга», «Альпы-Адриатика» или еврорегионы с участием скандинавских стран;

— по интенсивности сотрудничества: трансграничные формирования с высокой интенсивностью сотрудничества, такие как интегрированные еврорегионы с развитой институциональной структурой, в том числе скандинавские еврорегионы; трансграничные формирования с низкой интенсивностью сотрудничества; еврорегионы, находящиеся в стадии становления, а также рабочие сообщества;

— по виду участвующих властей: трансграничные регионы, где доминирует взаимодействие на уровне региональных властей; образования, где главную роль играют связи между местными властями;

— по времени основания: «старые», сформированные в период 1950—1980-х гг., в основном по инициативе региональных и местных властей; «новые», появляющиеся начиная с 1990 г. в результате программ региональной политики ЕС (их можно подразделить, в свою очередь, на трансграничные регионы, появившиеся в результате Инициатив «ИНТЕРРЕГ», и регионы, образовавшиеся независимо от данной Инициативы);

— по расположению к границе Евросоюза: расположенные на внутренних границах ЕС; расположенные на внешних границах ЕС.

— по типу границы, проходящей через трансграничное образование: открытые трансграничные регионы (граница является открытой, преобладают связующие функции); закрытые трансграничные регионы (граница скорее представляет собой барьер и очевидное препятствие трансграничному сотрудничеству) [10; 4. С. 67].

Трансграничные формирования можно отнести к разновидности политических сетей, которым для успешного функционирования и выполнения поставленных задач необходимо соблюдение следующих условий. Во-первых, наличие «ли-

дера» — лица или структуры, которая занимается всеми организационными вопросами, организует необходимые встречи и совещания, подготавливает повестку дня, распространяет информацию о деятельности трансграничного образования, добивается поддержки проектов соответствующими правительственными структурами и финансовыми фондами, привлекает новых участников, следит за своевременным и точным исполнением обязательств со стороны всех членов трансграничного формирования. Во-вторых, способность приносить выгоду всем заинтересованным сторонам — создать такую ситуацию, когда потенциальным участникам трансграничного формирования будет более выгодно участвовать в трансграничном проекте, чем не участвовать в нем. В-третьих, умение привлечь акторов и ресурсы — участие в любом общем проекте предполагает вложение участниками тех или иных своих ресурсов в общее дело. Очень многое зависти от желания заинтересованных сторон инвестировать свои ресурсы. *В-четвертых*, ограничение издержек — участие в трансграничных проектах предполагает не только выгоды, но и определенные издержки, которые чаще всего пропорциональны доле инвестиций. Координаторы трансграничных проектов стараются не допускать возникновения ситуации игры «с нулевой суммой», так как это может привести к разочарованию и выходу проигравших участников из проекта. Если издержки становятся слишком большими для всех участников, то проект прекращает свое существование. В-пятых, обеспечение выполнения обязательств — руководство трансграничных формирований должно быть в состоянии добиться от участников четкого выполнения взятых на себя обязательств. Это можно сделать с помощью неформальных договоренностей, либо более формальными способами, такими как заключение конвенций, контрактов, учреждение наблюдательного комитета и т.п.

Говоря о критериях успеха того или иного трансграничного объединения, важно принимать во внимание не только непосредственный результат, выраженный в материальных достижениях (экономическая выгода, строительство инфраструктуры и т.п.), но и эффект от таких действий, как отладка механизмов сотрудничества между регионами различных стран, организация процесса обмена информацией, выработка алгоритма решения задач и принятия совместных решений, создание условий для развития региональных инноваций и т.д. Необходимо учитывать тот задел, который создается для реализации будущих проектов в рамках, возможно, уже других межрегиональных формирований [5. С. 280—282].

Первый еврорегион «Гронау» был создан в 1958 г. на германо-датской границе и получил официальное название «EUREGIO» (в переводе «регион ЕС»). Он существует и в настоящее время, объединяя почти 106 территориальных единиц и общин Германии и Нидерландов с общей площадью 8,4 тыс. квадратных километров, где проживают около 2 млн чел [6]. По примеру «EUREGIO» еврорегионы и другие структуры, имеющие целью развитие трансграничного сотрудничества, стали образовываться по всей Европе.

После распада Восточного блока и образования независимых государств на территории бывшего СССР практика трансграничного сотрудничества стала активно распространяться в странах Центральной и Восточной Европы. В феврале

1993 г. было образовано крупнейшее трансграничное формирование на данной территории — «Карпатский еврорегион», куда вошли приграничные регионы Украины, Польши, Словакии, Венгрии и Румынии. Также можно назвать такие известные еврорегионы, как «Померания», «Ныса», «Татры», «Буг», «Неман» и др. Деятельность и структура еврорегионов с участием стран Восточной Европы и СНГ построена по той же классической схеме, что и у трансграничных формирований в рамках ЕС. Для них характерны те же проблемы, что и для западно-европейских еврорегионов: различия в законодательстве стран-членов, недостаток собственных средств регионов, отсутствие поддержки центральными органами власти, проблемы с выделением финансовых средств.

В целом, несмотря на активное развитие трансграничной кооперации в Центральной и Восточной Европе, содержание трансграничных проектов и разнообразие форм сотрудничества здесь заметно беднее, по сравнению с еврорегионами стран Центральной Европы. Это объясняется, в том числе, значительно большими финансовыми трудностями восточно-европейских трансграничных формирований, более частыми конфликтами между их участниками, а также более ощутимой разницей в законодательстве и полномочиях местных органов власти [1. С. 83—87]. Определенным исключением могут считаться еврорегионы на Севере Европы: еврорегион «Балтика», в который входят территории Дании, Латвии, Литвы, Польши, России и Швеции, проводит достаточно активную и плодотворную работу по развитию северных территорий.

Говоря о результатах деятельности трансграничных формирований, стоит обратить внимание и на определенный негативный потенциал. Активность трансграничных регионов, в особенности еврорегионов с высокой степенью интеграции, может способствовать развитию сепаратистских тенденций на уровне национальных государств, так как радикально настроенные региональные власти получают доступ к альтернативной государству инстанции, через которую они имеют возможность реализовывать свои экономические и политические интересы. В этом плане одна из самых опасных ситуаций сложилась в Бельгии, где существуют все политические и экономические предпосылки к распаду единого государства либо превращению его в конфедерацию с очень слабой взаимосвязью частей. Есть мнения, что активное участие регионов Бельгийского королевства в трансграничной кооперации лишь стимулирует данный процесс [7, 8].

Но все же надо сказать, что вышеописанная ситуация является скорее исключением. В подавляющем большинстве случаев программы в рамках еврорегионов и подобных им структур способствуют налаживанию тесного сотрудничества между регионами различных государств по самому широкому кругу вопросов, помогают снять напряженность в межгосударственных отношениях, значительно облегчают урегулирование территориальных разногласий, проблем, связанных с национальными меньшинствами и т.п. В конечном итоге создание и деятельность трансграничных регионов вносит значительный вклад как в укрепление политической и экономической интеграции внутри ЕС, так и в развитие сотрудничества между странами — членами Союза и соседними государствами.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В.* Приграничное (международное) сотрудничество в системе межмуниципального взаимодействия. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2005.
- [2] *Иванов И.С.* Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. — М.: Олма-Пресс, 2002.
- [3] *Шалыгин В.А.* Россия в «Северном измерении». — Петрозаводск: Изд-во ПетроГУ, 2002.
- [4] *Яровой Г.О.* Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. — СПб.: НОРМА, 2007.
- [5] *Regional Cohesion and competition in the age of globalization.* — Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2000.
- [6] *Кузьмин В.М.* Трансграничное сотрудничество России и Европейского Союза в формате еврорегионов на Севере Европы и регионе Балтийского моря в свете новой программы территориального сотрудничества «Объектив 3» (2007—2013 гг.). URL: <http://convention2008.risa.ru/paper/download/251/1/>.
- [7] *Малишевский Н.* Европейский союз регионов: реальность или утопия? URL: <http://www.belarustime.ru/information/opinion/bc24523edec2ff5d.html>.
- [8] *Фененко А.* Бельгийский сценарий. URL: http://www.russ.ru/reakcii/bel_gijskij_scenarij.
- [9] *Brinkhoff A., Gabbe J., Martinos H.* Institutional aspects of cross-border cooperation. URL: http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.en.pdf
- [10] *Perkmann M.* Cross-border regions in Europe. Significance and drives of cross-border cooperation. URL: <http://spiral.imperial.ac.uk/bitstream/10044/1/1407/1/Perkmann%20european%20urban%20regional%20studies%202003%20cross-border%20regions.pdf>.

CROSS-BORDER REGIONAL UNIONS IN MODERN EUROPE

I.V. Krioulina

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

The article focuses on analyses of establishing and specific activities of cross-border regional unions, which become typical for the European Union. Contemporary cooperation on the basis of such units is becoming normal and widespread practice as for the states of the European Union and neighboring states as well, Russia for example.

Key words: European Union, cross-border units, euroregions.