

УДК 337; 339

Наталья КОНДРАТЬЕВА

К 30-ЛЕТИЮ ИНТЕРРЕГ. ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЕВРОПЕ

***Аннотация.** Статья приурочена к 30-летию учреждения Интеррег – программы финансовой поддержки приграничных регионов в Европе. Названы основные даты и организации, определившие историю взаимоотношений между европейскими приграничными регионами. Прослежен ход научного осмысления трансграничного сотрудничества, обозначен его вклад в развитие интеграции «вширь» и становление Европы регионов. Дано представление об эволюции целей Интеррег от благотворительной программы поддержки периферии единого рынка Евросоюза к программе, выполняющей паневропейскую миссию. На основе обобщения источников и на конкретных примерах приграничной кооперации построена оценка масштабов и эффектов финансового стимулирования из бюджета ЕС. Подчёркнута ведущая роль программы Интеррег для трансграничного сотрудничества в Восточной Европе.*

***Ключевые слова:** трансграничное сотрудничество, Европа регионов, еврорегионы, европейская идентичность, Интеррег, Совет Европы, Европейский союз, Европейская комиссия.*

В 2020 г. исполнилось 30 лет программе Интеррег (*Interreg*), направленной на содействие трансграничному, транснациональному и межрегиональному сотрудничеству в Европе. Благодаря многочисленным проектам, поддержанным ЕС, Интеррег сближает 170 млн европейцев, проживающих в приграничных регионах¹, и создаёт возможности для сотрудничества.

Интеррег предоставляет финансовую основу для активизации территориального сотрудничества по трём направлениям: трансграничное (между приграничными регионами как минимум из двух разных государств ЕС), транснациональное (между регионами из нескольких стран ЕС, которые образуют большие территории) и межрегиональное (между всеми регионами с целью создания сети для облегчения обмена опытом и передовой практикой). Интеррег обеспечивает осуществление политических обменов и совместных действий между национальными, региональными и местными субъектами в сферах экологии, градообслуживания, «доступной» среды, занятости и трудовой мобильности, инноваций, здравоохранения, образования, телекоммуникаций.

В связи с юбилеем Европейская комиссия (ЕК) планирует выпустить обширный итоговый отчёт, собрав информацию об успешных проектах текущего периода, а также провести серию дебатов о будущем трансграничного сотрудничества. Для начала обсуждения выпущен краткий Информационный бюллетень: «Интеррег: 30 лет сотрудничества через европейские границы».

© **Кондратьева Наталья Борисовна** – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, учёный секретарь ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru.

Статья поступила в редакцию: 23.05.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320206874>.

¹ Cross-border cooperation: the EU Interreg programme celebrates 30 years of bringing citizens closer together Brussels, European Commission – Statement, 17.02.2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_207 (дата обращения: 21.05.2020).

На сегодня наиболее полными официальными источниками для оценки эффективности трансграничного сотрудничества служат Отчёты, подготовленные по заказу ЕК в 2011 г. и 2015 г. к 25-летию Интеррег.

В России проблематика подробно изучена политологами и экономико-географами. Проведена типологизация проектов трансграничного сотрудничества, исследованы функции и опыт еврорегионов, возможности участия в них российских территорий и региональных администраций, влияние политической конъюнктуры на деятельность еврорегионов.

Обобщим результаты регулирования трансграничной активности в Европе на основе анализа источников, предшествующих работ и собственных оценок.

История

Интеррег как финансовый инструмент был основан в 1990 г. Изначально его миссия носила чётко выраженный благотворительный характер. При этом надо было чем-то обусловить финансовую помощь, призванную смягчить удар по отдалённым приграничным регионам, которые, как все думали, окажутся в невыгодных условиях по сравнению с центральными. Возникла идея поощрять установление партнёрских отношений между региональными или местными органами власти европейских государств. Результатом стала новая расходная статья в бюджете ЕС, направленная на продвижение совместных инициатив в сферах повседневной жизни людей.

Создание инструмента поддержки трансграничного сотрудничества должно было дать импульс дальнейшему развитию интеграции вглубь. Однако вскоре стало понятно, что потенциальный вклад Интеррег в развитие интеграции вширь более ценен. Возможность участия в программе Interreg послужила толчком для проектов трансграничного сотрудничества стран, вышедших из социалистического лагеря. Ранее никаких функциональных связей местные и региональные власти Восточной Европы не поддерживали. Даже в сферах, где необходимость в кооперации была ими осознана, главным образом, в природоохранной деятельности, они оказались зависимы от финансовой поддержки со стороны Европейского союза.

Евросоюз предложил также странам Центральной и Восточной Европы подкреплять инициативы трансграничного сотрудничества созданием совместных юридических органов для оказания конкретных услуг или реализации проектов. В 2006 г. была создана Европейская группа по территориальному сотрудничеству с целью оказания соответствующего технического содействия государственным органам. С 2007 г. территориальное сотрудничество было признано одной из целей политики сплочения ЕС. В результате еврорегионы получили от Евросоюза финансовую, юридическую и политическую поддержку.

Рассматриваемая модель организации территорий Восточной Европы быстро стала привлекательной благодаря многим успешным примерам еврорегионов в Западной Европе, история которых началась после Второй мировой войны.

Официальные форматы трансграничного сотрудничества между европейскими регионами, разделёнными национальными границами, появляются с конца 1950-х гг. Из учебников по экономической географии общеизвестны три примера: пионер всех еврорегионов германо-голландский регион с административным центром в Гронау (официально создан в 1958 г.; так и был назван «*Euregio*»), франко-германо-швейцарский регион Базилиенсис (известный ещё как «Верхний Рейн»; официально существует с 1963 г.), франко-германский регион Лаксембургш (другое его название Саар-Лор-Люкс; существует с 1968 г.).

У истоков движения еврорегионов стоял Альфред Мозер, член социал-демократической партии Германии, глава кабинета Сикко Мансхольта в Директорате по сельскому хозяйству в

первом составе Европейской комиссии, один из тех, кто горячо желал уничтожить национальные границы между странами Западной Европы, чтобы исцелить шрамы истории. В ЕК он был назначен ответственным за организацию *Euregio* вдоль немецко-голландской границы, а в 1972 г. стал первым президентом Ассоциации европейских приграничных регионов.

Роль Совета Европы в налаживании трансграничных связей оказалась определяющей. Осознавая важность этих процессов, в 1957 г. Совет Европы учредил регулярную конференцию местных органов власти. В результате обсуждений постепенно был разработан политико-правовой подход к их сотрудничеству, который оказался очень удачным. На его основе местные и региональные власти смогли работать автономно от национального уровня управления. В 1971 г. при поддержке Совета Европы была основана Ассоциация европейских приграничных регионов.

21 мая 1980 г. в Мадриде принята Европейская Рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве; в 1990, 1998 и 2009 гг. она дополнена тремя протоколами. Европейская Хартия о местном самоуправлении, принятая в 1985 г., обеспечила правовую основу, позволяющую местным органам власти государств – членом Совета Европы самостоятельно управлять трансграничным сотрудничеством. В 1994 г. основан Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, ставший их представительным органом.

После падения Берлинской стены в 1989 г. Совет Европы оказался первой организацией, которая включила в свой состав страны Центральной и Восточной Европы. В середине 1990-х гг. членство в СЕ и форматах, созданных под его эгидой, было открыто для независимых республик бывшей Югославии и России. Уже в 1997 г. был основан еврорегион Неман с участием ряда российских территорий.

Теория

Собственного оригинального организационного метода трансграничного сотрудничества за годы его становления не сформировалось. Трансграничное сотрудничество использует методы, разработанные отцами-основателями европейской интеграции, в том числе Жаном Моне. Они закреплены в теориях функционализма и федерализма и заключаются в организации территории для выполнения определённых функций и передаче компетенций с национального уровня на более эффективный (в данном случае местный) уровень.

На этом основании еврорегионы могли быть вовлечены в процесс экономической и политической интеграции как её дополнительные скрепы. Однако стоит подчеркнуть, что до поры до времени форумы трансграничного сотрудничества действовали абсолютно независимо как от европейской интеграции, развивавшейся на межгосударственном уровне, так и от двусторонних отношений между странами. Региональные объединения возникли благодаря активности наиболее экономически развитых территорий сопредельных стран при поддержке Совета Европы и отдельных лидеров ЕЭС. Появление еврорегионов лишь совпало с начальной стадией европейской экономической интеграции – созданием таможенного союза и общего рынка шести западноевропейских стран.

Только с конца 1980-х гг. в институтах Европейского сообщества развивается научно обоснованный подход, который увязывает прямые контакты между территориями с интеграционной логикой и рассматривает их как краеугольный камень европейской интеграции. В 1989 г. партнёрство с региональными властями стало неотъемлемой частью региональной политики.

Связь между двумя процессами была установлена на завершающем этапе создания единого рынка ЕЭС. Тогда реализацию программы перехода на новую интеграционную ступень

могли усложнить проблемы на рыночной периферии. Соответствующую идею выдвинула Ассоциация европейских приграничных регионов. Она провела переговоры с Комиссией и членами Европейского парламента, ратовала за включение проектов трансграничного сотрудничества в расходную часть общего бюджета ЕЭС.

Европейская комиссия, в свою очередь, также посчитала переход на завершающую стадию объединения национальных рынков государств ЕЭС хорошим моментом для формального подключения трансграничного сотрудничества к решению задач европейской интеграции. Провозгласив приграничные регионы особыми областями или «лабораторными» зонами европейской интеграции, в 1990 г. Комиссия приступила к осуществлению программы Интеррег.

Связь между векторами обустройства территории – межгосударственной интеграцией и трансграничным сотрудничеством регионов – усиливалась по мере открытия нового паневропейского измерения в политике ЕС. Программе Интеррег отводилась определённая роль в расширении зоны демократии и стабильности в Европе. Первые еврорегионы, охватывающие территории Восточной Европы, были созданы в начале 1990-х гг.

Логика трансграничного сотрудничества получила и политологическое обоснование. Во-первых, она вписалась в понятие «Европы регионов» как следствие кризиса государственности. Во-вторых, стала частью теории многоуровневого управления. С созданием в 1994 г. Комитета регионов, представительного органа местного самоуправления, местные власти играют значительную роль в процессе принятия решений, в частности, по вопросам субсидирования регионального развития. В-третьих, территориальное сотрудничество обогатило идеи европейской и региональной идентичности. Граждан еврорегионов называют образцовыми европейцами: они совместно решают проблемы повседневной жизни, регулярно пересекают границу и постоянно обмениваются с соседями товарами и услугами.

С 1997 г. благодаря идеям географов о пространственном планировании развивается новое направление Интеррег – межрегиональное сотрудничество. Оно предусматривает объединение более широких, нежели обычный регион, территорий нескольких стран в макрорегионы по принципу их принадлежности к физико-географическим бассейнам (Балтийское море, Дунай, Адриатика и Альпы).

Практика

В начале своего пути программа Интеррег включала всего 14 пилотных проектов, расположенных в шести государствах – учредителях ЕЭС. Они получили общее финансирование в размере 21 млн экю. Затем возможности программы постепенно увеличивались. Так, в 2000–2006 гг. они составили 5 млрд евро, а количество новых проектов достигло 79. Как и для других расходных статей действует условие о софинансировании со стороны бенефициаров.

Бюджет программы на период 2014–2020 гг. измеряется 10 млрд евро, а включая взносы государств-членов – 12 млрд евро; количество финансируемых проектов исчисляется сотней. Тем не менее, Интеррег по-прежнему относят к малой проектной деятельности. Лишь некоторые проекты превышают по стоимости 1,5 млрд евро. Например, один из ныне осуществляемых проектов направлен на сохранение лесов Словении и Хорватии – естественной среды обитания крупных хищников (медведей, волков, рысей). Другой – на стимулирование инноваций, технологического развития, экодизайна и рециркуляции в странах Балтии¹.

Подчёркнем, что никаких специальных экономических ожиданий от Интеррег у Еврокомиссии нет, как не было ни на этапе завершения объединения рынков европейских стран,

¹ Interreg. 30 years of cooperation across borders. EU. 2020. URL: http://www.interact-eu.net/sites/default/files/news/doc/interreg30_factsheet_en.pdf (дата обращения: 21.05.2020).

ни при расширении на Восток. Не приходится говорить и о заметном вкладе этой программы в повышение конкурентоспособности рыночной периферии Евросоюза. Для этого в бюджете Евросоюза есть другие линии финансирования. Но более щедрые выплаты по программе Интеррег, которые решают геополитические задачи европейской интеграции, по сравнению с проектами хозяйственной направленности, наводят на мысль об истинном предназначении этой бюджетной расходной статьи – развёртывание дебатов о будущем Европы, закрепление геополитических изменений на её карте и повышение устойчивости европейского интеграционного проекта.

Скрупулёзный анализ всего свода проектов, получивших поддержку Интеррег, подтверждает, что главный эффект от вложения денег лежит в гуманитарной плоскости. Массовое оформление еврорегионов в Восточной Европе началось вместе с их поощрением со стороны Евросоюза в 1990-е гг. Документы говорят о том, что финансировалась главным образом площадка для диалога территориальных сообществ и их властей с целью продвижения европейских ценностей в самые разные сферы общественной жизни, а также закрепление научно-обоснованных подходов к организации территории, базой которых стали политологические и экономико-географические теории.

Что касается последних, то результатом стало формирование четырёх макрорегиональных стратегий. Первая охватывала Балтийский регион. Деньги были направлены на обсуждение путей оптимизации навигации, решения проблем трансграничной преступности, а также способов преодолеть снижение биоразнообразия и деградацию Балтийского моря, вызванную эвтрофикацией. Вторая стратегия была разработана для Дунайского региона. На обсуждение были поставлены вопросы в тех же трёх сферах – транспорт, социальное благополучие, экология. В отношении развития ещё двух макрорегионов – Адриатико-Ионического и Альпийского – также было разработано общее видение.

Источники не дают подсчётов эффектов сотрудничества для отраслей экономики. Тем не менее, программа, конечно, вносит локальный вклад в хозяйство. По мнению руководителей проектов, Интеррег является импульсом обустройства территории. Многие возведённые объекты или налаженные гуманитарные связи приграничных регионов без Интеррег вообще бы не появились.

Сейчас не самые радужные перспективы у этих проектов, поскольку многие из них не вписываются в субсидиарную основу деятельности ЕС. Критики говорят, что богатые государства сами могли бы финансировать проекты, имеющие локальное значение. Отчасти они правы. Так, упомянутый еврорегион Верхнего Рейна, результат объединения усилий богатейших стран Европы Германии, Франции и Швейцарии, получил в 2007–2013 гг. помощь по программе Интеррег (хотя и в относительно небольшом размере 67 млн евро) на строительство парковых зон, сотрудничество больниц, обслуживание местного речного грузового пароходства. Эта деятельность была профинансирована со стороны Интеррег наполовину¹. Несомненный интерес у Евросоюза вызывают такие проекты как объединение франко-бельгийского приграничного здравоохранения. После создания совместной страховой компании граждане, проживающие в приграничных районах двух стран, смогли пользоваться услугами больниц в соседнем государстве, используя свою национальную систему медицинского страхования. Проект был профинансирован в 2008–2011 гг. на небольшую сумму 570 тыс. евро², но его значение нельзя недооценивать.

¹ European Territorial cooperation. Building bridges Between Peoples. EU. 2011. P.24-31, available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/etc_book_lr.pdf

² Ibid. pp. 88-91.

Есть примеры, когда в пограничной западноевропейской глубинке строительство торгового центра (Швеция–Финляндия) или моста через реку (Испания–Португалия) создаёт заметный синергетический эффект.

И всё же за 30 лет сравнительно большой вклад Интеррег внёс в гуманитарное сотрудничество территорий, которые до 1990-х гг. были полностью изолированы друг от друга. Например, к ним относится Тешинская Силезия на границе между Польшей и Чехией – некогда зона межгосударственного конфликта. В образованном там еврорегионе с 1998 г. проводятся фестивали, кинопоказы, а также создан фонд для подобных малых проектов. Финансирование этого еврорегиона со стороны Интеррег было весьма существенным – более 200 млн евро¹.

Наконец, стоит отметить неизменную заинтересованность российских приграничных территорий в сотрудничестве с соседями, независимо от конъюнктуры отношений с ЕС. Один из проектов, отмеченный ЕК как успешный, – строительство пионерского лагеря и организация оздоровительных мероприятий для детей со сколиозом. На него в 2007–2013 гг. властям Калининградской области и Варминско-Мазурского воеводства (Польша) из Интеррег было выделено почти 3 млн евро; собственный вклад двух субъектов составил порядка 300 тыс. евро².

* * *

Трансграничное сотрудничество в Европе в целом можно определить как партнёрство с целью улучшения добрососедских отношений между местными и региональными заинтересованными сторонами, разделёнными национальными границами. Оно стало массовым явлением благодаря усилиям Совета Европы и финансовой поддержке из бюджета Европейского союза по программе Интеррег. Проекты трансграничной кооперации в Европе принимают самые разные формы и масштабы.

Цели поощрения трансграничной кооперации практически сразу же с момента создания Интеррег эволюционировали от благотворительных – компенсация периферийным регионам негативных последствий формирования единого рынка ЕС – к паневропейским – распространение на Восток демократии и европейских ценностей.

Благодаря Интеррег создание еврорегионов и применение научно-обоснованных подходов к повседневному обустройству территории стали массовым явлением в Европе. Помимо общего роста числа регионов и партнёров, участвующих в трансграничном сотрудничестве, сформировано несколько устойчивых векторов взаимодействия, в том числе межрегиональный и макрорегиональный.

Список литературы

Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов. Полис, 1999, №5. С. 155-164.

Кондратьева Н.Б. Россия – ЕС: трансграничное сотрудничество вне конъюнктуры. Современная Европа, 2014, №4. С. 33-47.

Кузнецов А.В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции. Современная Европа, 2008, №2. С. 48-59.

¹ Ibid. P. 44-49.

² Polish-Russian authorities help children with posture disabilities. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/poland/polish-russian-authorities-help-children-with-posture-disabilities (дата обращения: 23.05.2020).

References

- Zonova T.V. Ot Evropy gosudarstv k Evrope regionov. Polis, 1999, №5. P.155-164.
- Kondrat'eva N.B. Rossiya – ES: transgranichnoe sotrudnichestvo vne kon'yunktury. Sovremennaya Evropa, 2014, №4. P. 33-47.
- Kuznetsov A.V. Evroregiony: polveka «maloj» integracii. Sovremennaya Evropa, 2008, №2. P. 48-59.
- European Territorial cooperation. Building bridges Between Peoples. EU. 2011. 152 p. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/etc_book_lr.pdf.
- Subsidiarity and Proportionality in the Single Market. An EU fit for inclusive growth. Bertelsmann Stiftung. 2018. 33 p.
- Territorial cooperation in Europe. A Historical Perspective. EU 2015. 170 p. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg_25years_en.pdf.
- Wassenberg Birte. Coopération francogermano-suisse et identité régionale (1963–2007). L'identité régionale favorise-t-elle la coopération transfrontalière dans l'espace rhénan? In: Libera, Martial, Wassenberg Birte (eds). L'Europe au cœur, études en l'honneur de Marie Thérèse Bitsch, Bruxelles, Peter Lang, 2009. P. 141-163.
- Wassenberg B. Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000, Brussels, Peter Lang, 2007.

To the 30th Anniversary of INTERREG. Cross-Border Cooperation in Europe

Author. **Natalia Kondratyeva**, Candidate of Sciences (Economics), Leading Researcher, Department of European Integration Studies, Academic Secretary, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru.

Abstract. The article is dedicated to the thirtieth anniversary of the establishment of INTERREG – a program of financial support for border regions in Europe. The main dates and organizations that defined the history of relations between European border regions are named. The course of cross-border cooperation scientific understanding is traced. Its contribution to the development of integration «in breadth» and the formation of European regions is marked. An idea is given about the evolution of INTERREG goals from a charitable program to support the periphery of the EU single market to a program that fulfills a pan-European mission. Based on the generalization of sources and specific examples of cross-border cooperation, the scale and effects of financial incentives from the EU budget are estimated. The leading role of the INTERREG program for cross-border cooperation in Eastern Europe was emphasized.

Key words: cross-border cooperation, Europe of the Regions, Euroregions, European identity, INTERREG, Council of Europe, European Union, European Commission.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320206874>.