

УДК 327(4-6ЄС)(1-32)+327-047.87(4)+330.1  
DOI: 10.24144/2218-5348.2020.1(21).187-195

**Райхан Жанбулатова,**  
докторант, преподаватель кафедры международных отношений,  
Евразийский Национальный университет им Л.Н. Гумилева,  
(г. Нур-Султан, Казахстан)

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ЕС В СФЕРЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

*У статті розглядається інституціональний досвід Європейського Союзу у розвитку прикордонної взаємодії. Важливу роль у транскордонному співробітництві відіграють програми, координовані різними органами ЄС. Автор вважає інституційні зміни на різних рівнях важливими факторами трансформації прикордоння.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, транскордонні регіони, транскордонні інституції, інституційні ефекти, євро регіони.

*This article discusses the institutional experience of the European Union in the development of cross-border interaction. An important role in cross-border cooperation is played by programs coordinated by various EU bodies. The author considers institutional changes at various levels as important factors in the transformation of the border area.*

**Keywords:** European Union, cross-border regions, cross-border institutions, institutional effects, Euroregions.

*В статье рассматривается институциональный опыт Европейского Союза в развитии приграничного взаимодействия. Важную роль в трансграничном сотрудничестве играют программы, координируемые различными органами ЕС. Автор считает институциональные изменения на различных уровнях важными факторами трансформации приграничья.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, трансграничные регионы, трансграничные институты, институциональные эффекты, евро регионы.

На современном этапе, благодаря интенсивному развитию институциональных практик трансграничья, повсеместно в Европе действуют многообразные структуры приграничного взаимодействия. Опыт данных структур, на наш взгляд, важен для применения в приграничье постсоветских стран.

Участники приграничного сотрудничества видят потенциальные взаимные выгоды. Так, после Второй мировой войны люди в разных

приграничных районах Европейского континента, раздробленного войной, обнаружили, что, если они хотят жить лучше, они должны устранить негативные последствия границ. Зачастую играло роль и желание укрепить доверие среди населения, преодолеть существующие в обществе предубеждения. К примеру, регион Эльзас и Лотарингия, из-за которого чаще всего начинались конфликты между Германией и Францией, теперь участник процесса приграничного сотрудничества. А само франко-германское партнерство продолжает играть роль катализатора интеграции [1].

Приграничные связи на особом контроле ЕС. И это неслучайно, поскольку местные власти стали самостоятельными субъектами в ЕС, а региональная политика Союза направлена на совмещение коммунитарных и национальных интересов. ЕС стремится к согласованию многих параметров законодательства в этой сфере. Практически все главные структуры Европейского Союза занимаются региональной политикой: и Европейский Совет, и Комиссия ЕС, а также Европейский инвестиционный банк, Европейский Парламент, Комитет регионов и др.

К примеру, Европарламент принял в 1988 году Хартию Сообщества по проблемам регионализации и в 1991 году Хартию регионов Сообщества, обозначая, а точнее, регламентируя деятельность еврорегионов. Формально в ЕС эта сфера регулируется самими местными властями, так как в ряде стран-членов ЕС нет специального национального закона, и на надгосударственном уровне также нет определенного нормативного документа по этому вопросу.

Приграничная политика считается полезным механизмом европейской солидарности и сплочения, а потому нашла отражение в акте «Политика сплочения и региональная политика», на основании которого создавался в 1975 году Европейский фонд регионального развития [2].

Активность территориальных властей привела к созданию нескольких общих структур, представляющих их интересы, к примеру, Ассоциации европейских приграничных регионов (АЕПР), или Ассамблеи европейских регионов (АЕР). Эти еврорегиональные форумы многое сделали для развития межтерриториального сотрудничества. Признание Маастрихтским договором новых прав для территориальных органов власти и создание Комитета регионов ЕС в 1994 году – заслуга этих сетей коллективных действий. АЕПР, делая прозрачными проблемы регионов, представляет их интересы в различных инстанциях.

К задачам АЕПР относятся: определение зоны работы в соответствии с взаимными интересами (например инфраструктура, экономика, культура), контроль за реализацией договоров, которые были подписаны на надгосударственном уровне, а также между государствами в трансграничной практике, разработка конкретных проектов, консультирование, продвижение и координация трансграничного сотрудничества, поиск

финансирования и его экспертиза, информирование по трансграничным вопросам [3].

1990-е годы стали периодом повышенного внимания к приграничному сотрудничеству в рамках наднациональной региональной политики ЕС. В ответ на потребности углубления интеграции по мере создания единого внутреннего рынка ЕС и в целях стирания различий между регионами принимается программа «Сообщество инициативы» ИНТЕРРЕГ (INTERREG), которая осуществлялась поэтапно, начиная с ИНТЕРРЕГ I с 1989 года, ИНТЕРРЕГ II для стран ЦВЕ с 1994 по 1999 годы, и ИНТЕРРЕГ III с 2000 года по 2006 год, INTERREG IV C (2007-2013) и INTERREG Europe по настоящее время [4].

Бюджеты INTERREG постоянно увеличивались и оказались основной движущей силой институционализации трансграничного сотрудничества. Регионы Европы начинают более активно сотрудничать между собой, и это во многом благодаря программам INTERREG.

Реализация инициативы сообщества INTERREG является признанием растущей важности приграничных регионов, выделением роли приграничных отношений в процессе интеграции. Комиссия ЕС через ИНТЕРРЕГ финансирует сейчас до 50% стоимости предпочтительного проекта, реализуемого в рамках приграничного партнерства [5].

В 1990-е годы основной акцент делался на финансирование инфраструктурных проектов. С этого начинался «Интеррег», это же стало его визитной карточкой впоследствии. Так, к числу первых успехов инициативы «Интеррег» относились инфраструктурные проекты, например, мост через р. Гвадиана на испано-португальской границе и современные пункты пропуска для грузовиков в районе схождения границ Бельгии, Франции и Люксембурга [6].

По сути, успешными стали в основном те еврорегионы, где в основе лежал масштабный транспортный проект, который нельзя было реализовать без трансграничной кооперации и который при этом изменил все экономические связи приграничных территорий. Особенно это проявилось при реализации крупных инфраструктурных проектов. Яркой иллюстрацией служит построенный в 1995—2000 годах совмещенный мост-туннель через пролив Эресунн, не просто соединивший шведский Мальмё и датский Копенгаген, но превративший их в части единой городской агломерации.

Даже теперь, после установления выборочного паспортного контроля на границе из-за наплыва ближневосточных мигрантов, Мальмё входит в единый транспортный союз с Копенгагеном и его пригородами, а многие жители участвуют в маятниковых трудовых миграциях [7, с.62].

В 90-е годы государства Центральной и Восточной Европы, являвшиеся кандидатами в члены ЕС, использовали средства программ «Интеррег» для регионального развития, так как их национальная региональная политика была слабой, а из фонда «Политики сплочения» ЕС

до официального вхождения в Союз они не финансировались. Главным результатом воздействия ЕС на региональную политику стран ЦВЕ можно считать вовлечение органов местного самоуправления, то есть низовых звеньев власти, в осуществление трансграничной политики, так как это один из рычагов повышения ее эффективности [8]. В настоящее же время внимание уделяется самым разным инициативам, в том числе, например, в сфере экологии.

В основу европейского приграничного сотрудничества положен программно-проектный метод с обязательным условием маркетинга и визуализации поддержанных инициатив и привлечения большого числа актёров городского, регионального, национального уровней. Это оказывает мощное социализирующее воздействие на участников: меняются их представления о собственных интересах и типы поведения с учетом внешней среды.

Вместе с тем следствием воплощения в жизнь идеи многоуровневого управления становится переход на низовой уровень инициативы в разработке большинства планов. Данное обстоятельство расширяет не столько права, сколько обязанности.

Отныне успех развития трансграничного сотрудничества зависит от способности институтов и органов на местах к оперативному и стратегическому программированию и от того, насколько высший и министерский уровни уверены в том, что власти на местах способны ответственно выполнять расходные обязательства, связанные с вероятным расширением полномочий. Соответственно возникает необходимость поддержки нужных компетенций.

Надо сказать, что в практике ЕС аналогичная проблема нехватки компетенций решается весьма эффективно. В частности, когда новые управленческие задачи были возложены на страны Центральной и Восточной Европы после вступления в ЕС, Европейская Комиссия совместно с Европейским инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития организовали новую форму технического содействия региональным администрациям – помощь для грамотного создания программ, составления заявок, оценки целей и средств. Было создано четыре организации:

– JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in the European Regions) – совместное содействие проектам в европейских регионах, Джаспер проводит презентации своей деятельности и обучающие семинары. Недавно эти мероприятия распространились на страны-кандидаты и финансируются по линии IPA (Instrument of Pre-Accession Assistance).

– JEREMIE (Joint European Resources for Micro Enterprises) – совместные европейские ресурсы для малых предприятий,

- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – совместная поддержка программ помощи городам,
- ELENA (European Local Energy Assistance) – поддержка программ энергосбережения, развития энергоэффективного городского транспорта и возобновляемых источников энергии [9].

Достаточно известная в ЕС имидж-инициатива – Дни открытых дверей. Грандиозное мероприятие проводится раз в год в октябре (впервые состоялось в 2005 г.) с целью привлечения в региональные и городские проекты государственных и частных инвестиций и обмена мнениями по проблемам регионального развития.

Организацию Дней открытых дверей обеспечивают два института ЕС – Комитет регионов и генеральный директорат «Региональная политика» Европейской Комиссии: в рамках форума в Брюсселе и других европейских городах проходят десятки выставок, инвестор-кафе и пр. В мероприятиях принимают участие предприниматели, банкиры, представители НПО, в том числе из Китая, Индии, стран Латинской Америки.

Европейский Союз заинтересован в сохранении стабильности по периметру границ, поэтому выделяет средства для регионов на внешних границах. Это, в свою очередь, способствует европеизации прилегающих территорий, т.е. процессу создания и распространения формальных и неформальных правил, процедур, стилей, общих норм и убеждений.

Практика показала, что в своей деятельности еврорегионам приходится преодолевать ряд трудностей:

- различия в законодательстве;
- различия в уровнях экономического развития регионов;
- дисбаланс в вопросах занятости, производства и торговли;
- визовый режим;
- проблемы социокультурного характера, в частности языковые различия, наличие определенных негативных стереотипов и фобий между народами;
- неоднородность структур локального самоуправления в различных странах-членах ЕС, их слабый юридический статус.

К примеру, на границе между Францией, Германией и Швейцарией субъекты сотрудничества видят препятствия в несовместимости законодательства о труде, налогах и социальном обеспечении. Как отмечает французская сторона, разные рамочные условия затрудняют для местных властей привлечение бизнеса в еврорегионе «Верхний Рейн». Область Верхнего Рейна очень густонаселенная, поэтому работа за границей собственного государства является обычным явлением. Иностранные компании из-за более высоких налогов и более жесткого трудового законодательства во Франции предпочитают вкладываться в немецкую или швейцарскую сторону этого района. Выход местные власти находят в

поддержании профессиональной подготовки и изучении немецкого языка, чтобы французские рабочие могли найти работу по другую сторону границы.

Интересна ситуация с аэропортом Базель Милуз Фрайбург, который находится на территории Франции. Он является важной экономической зоной, где работает около 27 тысяч человек. Компании, связанные с деятельностью аэропорта, работали во Франции на основе франко-швейцарского соглашения 1949 года о строительстве и эксплуатации аэропорта, заключенного на 60 лет, используя швейцарское трудовое законодательство. В 2012 году стороны заключают соглашение, которое позволяет компаниям аэропорта адаптировать свои трудовые договоры к французскому законодательству, сохраняя сходство со швейцарским законодательством. Однако в случае судебного разбирательства правовая основа соглашения окажется хрупкой. Чтобы укрепить правовой фундамент, департамент Верхнего Рейна предлагает создать «европейскую экономическую зону». Эта правовая инновация могла бы помочь в поиске решений в сфере трудового и налогового законодательств, и, в конце концов, усилить конкурентоспособность местного бизнеса.

Данный случай может быть интересным, в первую очередь, для двустороннего взаимодействия в области границ, так как предлагает правовую новеллу, состоящую из сочетания законов двух стран-участниц. Тем не менее, возникают и вопросы, связанные с взаимным контролем, с государственными расходами, с совместимостью государственной политики в сфере помощи национальным компаниям.

В трансграничной практике европейских регионов есть еще одна новация – это трансграничная структура, созданная двумя торговыми палатами сопредельных стран. В 2010 году торгово-промышленные палаты провинций Байона-Пэйс и Камара да Гипускау по обе стороны франко-испанской границы создали объединенную Европейскую группу экономических интересов (EEIG). Эта структура поддерживает более тысячи экономических проектов для всех секторов экономики провинций, свидетельствуя об успехах трансграничного бизнеса.

Показателен результат многочисленных трансграничных структур служб занятости между европейскими странами. К примеру, в центре франко-швейцарского трансграничного региона Европейская трансграничная группа (GTE) создала институт, информирующий граждан по обе стороны границы о состоянии рынка труда, методах поиска работы, статусе работников, организующий встречи работодателей и заинтересованных в поиске работы лиц. На вебсайте группы помещаются данные о «пакете работ». Особенно много подобных структур на франко-немецкой границе, поскольку немецкая экономика нуждается в рабочей силе, в то время как во Франции в некоторых зонах приграничья имеется ее избыток [10].

Межрегиональная обсерватория для рынка труда – это сеть специализированных институтов, отвечающих за подготовку сопоставимой и интерпретируемой информации для политиков в Большом регионе о рынке труда, с тем, чтобы лица, принимающие решения, могли сделать полезные выводы с точки зрения структурной политики и политики занятости для Большого региона [11].

Таким образом, в европейских странах заметен рост сотрудничества в правовой и административной областях. Соответственно идет формирование органов государственной власти. Так, во Франции за вопросы приграничного сотрудничества и межминистерскую координацию отвечает Генеральный секретариат по вопросам равенства территорий (CGET). Он несет ответственность за реализацию национальной «политики территориальной сплоченности», а также за имплементирование европейской политики сплоченности во французских регионах.

Часто партнеры имеют общее представительство в Брюсселе для более эффективного решения своих задач, рассматривая себя как один механизм. На партнерском уровне идет согласование общих интересов. Общие интересы обязательно рассматриваются в комплексе с национальным и наднациональными уровнями власти.

Но необходимо признать, что создание пограничных структур не всегда означает создание структур в правовом смысле. Если брать в более конкретном плане, то жизнеспособность франко-германских отношений в сфере приграничья связана в значительной степени с активным участием гражданского общества, с участием всех заинтересованных сторон, которые должны вкладываться в институционализацию сотрудничества. В этом плане также неопределима роль регионов, городов, сел-побратимов, которые реально добиваются претворения в жизнь общих планов.

Следует признать, что интеграция «сверху» не может быть эффективна без опоры на потребности населения. Отдельные аспекты интеграции вообще не поддаются формализации, поскольку находятся в сферах межкультурного взаимодействия и могут быть выражены только в мнениях и оценках населения. Функцию объединения людей в сообщества, мобилизации ресурсов на общие цели выполняет территориальная идентичность. Приграничное сотрудничество способно значительно повлиять на формирование территориальной идентичности.

На наш взгляд, сеть приграничья в ЕС превратилась в мощный двигатель для развития стран по периметру всех европейских границ, стимул интеграции в целом.

Можно констатировать, что институционализация трансграничного сотрудничества в Европе является процессом с участием различных типов субъектов управления, расположенных на разных уровнях. Европейский опыт пространственного развития территории важно учесть и Казахстану

при формировании собственных стратегий развития приграничного пространства.

**Список использованных источников:**

1. Рубинский Ю.И. Розы и тернии франко-германского тандема // Россия в глобальной политике. Т. 11. 2013. С. 122-132.
2. Политика сплочения и региональная политика. URL: <http://eurlex.europa.eu/>
3. Устав Ассоциации европейских приграничных регионов. URL: [http://www.aebr.eu/files/publications/Statutes\\_RUS.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/Statutes_RUS.pdf)
4. Официальный сайт программы INTERREG. URL: <http://www.interreg4c.eu/>
5. Европейский инструмент соседства и партнерства. URL: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-crossborder/documents/enpi\\_regulation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-crossborder/documents/enpi_regulation_en.pdf)
6. EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe’s future // Inforegio Panorama. 2008. No. 26. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf).
7. Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. Изменение роли приграничных регионов в региональной политике стран ЕС и России // Балтийский регион. 2019. Т. 11, № 4. С. 58–75.
8. Turnock D. Cross-border cooperation: a major element in regional policy in the new East Central Europe // Scottish Geographical Journal. 2002. Vol. 118, is. 1. P. 19–40. doi: 10.1080/00369220218737134
9. Joint Assistance to Support Projects in the European Regions. URL: <http://www.jaspers-europa-info.org/>
10. Le Groupement transfrontalier européen. URL: <https://www.frontalier.org/publications.htm>
11. L’Observatoire interrégional du marché de l’emploi de la Grande Région. URL: <https://www.iba-oie.eu/Themes.70.0.html?&L=1>

**REFERENCES**

1. Rubinskiy, YU.I. (2013). Rozy i ternii franko-germanskogo tandem [Roses and thorns of the Franco-German tandem]. *Rossiya v global'noy politike – Russia in global politics*. (Vols. 11), (pp.122-132) [in Russian].
2. Politika splocheniya i regional'naya politika [Cohesion policy and regional policy]. (n.d.). *eurlex.europa.eu*. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/> [in Russian].
3. Ustav Assotsiatsii yevropeyskikh prigranichnykh regionov [Charter of the Association of European Border Regions]. *www.aebr.eu*. Retrieved from [http://www.aebr.eu/files/publications/Statutes\\_RUS.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/Statutes_RUS.pdf) [in Russian].



4. Ofitsial'nyy sayt programmy INTERREG [Official website of the INTERREG program]. *www.interreg4c.eu*. Retrieved from <http://www.interreg4c.eu/> [in Russian].
5. Yevropeyskiy instrument sosedstva i partnerstva [European Neighborhood and Partnership Instrument]. (n.d.). *ec.europa.eu*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-crossborder/documents/enpi\\_regulation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-crossborder/documents/enpi_regulation_en.pdf) [in Russian].
6. EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's future (2008). *Inforegio Panorama*, 26. Retrieved from [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf) [in English].
7. Kuznetsov, A.V., & Kuznetsova, O.V. (2019). Izmeneniye roli prigranichnykh regionov v regional'noy politike stran YES i Rossii [Change in the role of border regions in the regional policy of the EU and Russia]. *Baltiyskiy region – Baltic region (Vols. 11)*, 4, 58–75 [in Russian].
8. Turnock, D. (2002). Cross-border cooperation: a major element in regional policy in the new East Central Europe. *Scottish Geographical Journal*, vol. 118, 19–40. doi: 10.1080/00369220218737134 [in English].
9. Joint Assistance to Support Projects in the European Regions. (n.d.). *jaspers-europa-info.org*. Retrieved from <http://www.jaspers-europa-info.org/> [in English].
10. Le Groupement transfrontalier européen. (n.d.). *frontalier.org*. Retrieved from <https://www.frontalier.org/publications.htm> [in French].
11. L'Observatoire interrégional du marché de l'emploi de la Grande Région. (n.d.). *iba-oie.eu*. Retrieved from <https://www.iba-oie.eu/Themes.70.0.html?&L=1> [in French].