ИРМИ
IRIR

ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
E-mail: info@irmi.ru.com
IRMI.RU.COM

СТРАТЕГИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РЕГИОНОВ

© **Комлева Валентина Вячеславовна**

Комлева В.В. Стратегии международного сотрудничества регионов – URL: https://irmi.ru.com/analitika/

Статус исследования:
Исследование ИРМИ

Группа исследователей ИРМИ:
Ученые, эксперты

Аннотация. Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы развития общественных систем в условиях COVID-19. По мнению автора COVID-19 обострил и интенсифицировал ряд процессов, которые повлияют на развитие общественных систем разного уровня. Речь идет о кризисе идей и ценностей либерализма и глобализации, об усилении роли государств во внутреннем и внешнем контуре, об обострении конкуренции и борьбы между странами с высоким научным потенциалом, об обострении проблем неравенства и росте числа политических дестабилизаций.

Ключевые слова: COVID-19, пандемия, трансформация общественных систем, глобализация, либерализм, регионализация, государственная политика, неравенство

Международное сотрудничество регионов (далее – МРС) России активизировалось в начале 2000-х годов, когда оформилась соответствующая нормативная правовая база и регионы окрепли с точки зрения социально-экономического и кадрового потенциала для такого вида деятельности. Но принцип сотрудничества сформировался задолго до этого и в основе своей имеет международную практику сотрудничества государств. Он формировался вместе с развитием государств и обусловлен значимостью и необходимостью межгосударственных взаимодействий. Обязанность государств сотрудничать в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и

гуманитарного характера зафиксирована в ст. 1 Устава ООН и в ряде других международных документов. Государства должны «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера», «поддерживать международный мир и безопасность», «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов» . Вопрос участия в международном сотрудничестве негосударственных участников (например, негосударственные образовательные организации, общественные объединения, религиозные институты и др.) регулируется в документах, определяющих деятельность этих участников и, по сути, является делом сугубо добровольным.

Сущность международного сотрудничества

Концептуальные основы понимания международного сотрудничества заложены: научными теориями (например, Р. Кохэна и Дж.Ная); нормативными правовыми актами, регулирующими процесс международного сотрудничества, и практиками самого международного сотрудничества.

Современные ученые, вслед за Р. Кеохейном и Дж.Наем, определяют сотрудничество как ситуацию, когда одни субъекты регулируют свое поведение в соответствии с фактическими или ожидаемыми предпочтениями других через процесс взаимной координации политики. Принцип взаимности хорошо раскрыт Ж.П. Деррьенником. Он писал, что о сотрудничестве можно говорить лишь в том случае, если каждый участник удовлетворен результатами и достигает своей цели только тогда, когда своей цели достигает и другой участник .

Мы определяем международное сотрудничество как процесс и результат взаимной координации принятия и исполнения решений, действий участников на основе взаимовыгодного взаимодействия с учетом интересов и потребностей участников сотрудничества. Важнейшими элементами международного сотрудничества являются: общие цели участников сотрудничества, ожидание ими выгод от сотрудничества, взаимный характер этих выгод. В международном сотрудничестве каждый участник не обязательно помогает другому, но, делая это, он ожидает улучшения своей собственной ситуации, что ведет к взаимной координации политик и поведения участников.

Наиболее сложной проблемой МРС является согласование интересов участников. Пример тому, длительность и сложность согласования позиций стран – участниц интеграционных объединений (ЕС, ЕАЭС, СНГ и другие). Доле в том, что в международной сфере сотрудничество оказывается в имманентной связи с конкуренцией. Нами не раз подчеркивалось , что существует глубокое противоречие между интересами участников сотрудничества, источником которого является стремление государств сохранить суверенитет в определении целей сотрудничества и применении его результатов, отстоять свои интересы и сохранить (или усилить) свою международную конкурентоспособность. С одной стороны, это заставляет государства искать ресурсы для наращивания своих позиций. С другой стороны, затрудняет координацию политик и решений участников сотрудничества. Современным государствам еще предстоит научиться жить в этих новых условиях, находить оптимальные модели сотрудничества с новыми участниками

международных процессов с учетом взаимных интересов. Это неизбежно, так как международное сотрудничество является необходимым условием успешной реализации политики баланса сил , а МРС является одной из форм экономической интеграции, способствующей свободному перемещению товаров, услуг, капитала и людей.

Стратегически значимые принципы и задачи международного сотрудничества регионов

При определении стратегии МРС следует учитывать принципы, заложенные в основополагающих стратегических документах России, а также ряд политико-правовых принципов, характерных для федеративных государств.

Принципы, заложенные в Концепции внешней политики Российской Федерации: принцип взаимовыгодного и равноправного партнерства с иностранными государствами на основе уважения, принципы независимости и суверенитета, прагматизма, транспарентности, многовекторности, предсказуемости, неконфронтационного отстаивания национальных приоритетов, расширение международного сотрудничества на недискриминационной основе .

Принципы, зафиксированные в федеральном законе «Об основах приграничного сотрудничества»: соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; учет интересов национальной безопасности РФ; учет особенностей межгосударственных отношений и особенностей территорий приграничного сотрудничества РФ и территорий приграничного сотрудничества сопредельных государств; обеспечение взаимной выгоды для субъектов приграничного сотрудничества РФ и субъектов приграничного сотрудничества сопредельных государств при реализации международных программ приграничного сотрудничества, проектов международных программ приграничного сотрудничества; обеспечение доступа населения территорий приграничного сотрудничества РФ к информации о приграничном сотрудничестве; обеспечение соответствия стратегий социально-экономического развития, государственных программ РФ и приграничных субъектов РФ международным программам приграничного сотрудничества; добросовестное выполнение положений соглашений о приграничном сотрудничестве .

Особые принципы политико-правового регулирования МРС (по Дубровиной О.Ю.): принципы регионализации, федерализации, автономии, самоуправления, децентрализации, субсидиарности, принципе рационального распределения функций и разграничения полномочий в сфере международных отношений и связей между государством и его регионами, принципе координации международных связей регионов, принципе гармонизации правового пространства, международной деятельности государства и его регионов, принципу либерализации экономики .

Актуальные задачи МСР, которые следует учитывать при разработке стратегий международного сотрудничества:

- содействие социально-экономическому развитию территорий;
- повышение уровня и качества жизни населения;

- совершенствование взаимодействия участников сотрудничества, развитие и укрепление взаимовыгодных и дружественных связей;
- формирование взаимного доверия, взаимопонимания и добрососедства;
- создание условий для совместной деятельности по направлениям сотрудничества.

Направления МРС достаточно обширны, но реализуются они с учетом разной степени автономности субъектов РФ . Степень этой автономности регулируется федеральными законодательными актами. В настоящее время законами предусматриваются следующие направления МРС: экономическое сотрудничество, сотрудничество в области транспорта и связи, в области энергетики, в социальной сфере, в сфере здравоохранения научное, образовательное, культурное сотрудничество, сотрудничество в области спорта и туризма, сотрудничество в области экологии и природопользования в сфере сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства, предупреждения чрезвычайных ситуаций, ликвидация последствий катастроф, стихийных бедствий, борьба с эпидемиями и ликвидация их последствий. В пределах своей компетенции субъекты РФ могут реализовывать и иные направления МРС.

Нормативное правовое обеспечение стратегий международного регионального сотрудничества

Основу правового регулирования МРС составляет Конституция РФ, в которой заложены принципы федерализма и степь автономность субъектов РФ в международном сотрудничестве. МРС осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами. При разработке стратегий МРС следует руководствоваться:

- Концепцией внешней политики РФ, в которой зафиксированы задачи формирования отношений добрососедства с сопредельными государствами, развития двусторонних и многосторонних отношений ;
- Стратегией национальной безопасности, которая определяет национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу ;
- Концепцией приграничного сотрудничества в Российской Федерации, где приграничное сотрудничество определяется как важная составляющая международных отношений РФ, которая направлена на установление и развитие конструктивного диалога между субъектами РФ и сопредельных государств, в формате общения и взаимодействия в экономической, научно-технической, гуманитарной и иных сферах .

Наиболее значимыми для разработки стратегий МРС федеральными законами являются:

- Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», который устанавливает общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, содержит правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов РФ при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей ;
- Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», который определяет основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, полномочия Российской Федерации и субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации ;
- Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», который регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением приграничного сотрудничества, определяет основные принципы, задачи и направления приграничного сотрудничества, а также полномочия субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации;
- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования;
- Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», устанавливающий порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации.
- Кроме того, при разработке стратегии МРС регионов следует учитывать принятые федеральные целевые программы, в том числе направленные на развитие отдельных территорий, и специальные законы для отдельных территорий. Примером первого может быть программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» ; программы приграничного сотрудничества Россия – ЕС (инструменты реализации совместных региональных проектов Российской Федерации с приграничными государствами Европейского Союза, в частности: «Карелия», «Коларктик», «Россия – Латвия», «Россия – Литва», «Россия – Польша», «Россия – Эстония» и «Россия – Юго-Восточная Финляндия») . Примером специальных законов является Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», принятый в целях развития территорий и привлечения инвестиций, создания и функционирования свободных портов и свободной экономической зоны,

применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны, привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан и установления особого правового режима на указанных территориях.

Стратегии международного сотрудничества регионов могут быть отражены в следующих документах:

- соглашения о МРС - соглашения субъектов РФ с государственно-территориальными, административно-территориальными образованиями сопредельных государств, с органами государственной власти сопредельных государств и соглашения муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с муниципальными образованиями сопредельных государств ;
- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации - документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития;
- международная программа приграничного сотрудничества - механизм развития международного сотрудничества Российской Федерации, утвержденный международным договором Российской Федерации и реализуемый на территориях приграничного сотрудничества Российской Федерации и территориях приграничного сотрудничества сопредельных государств для решения задач, определенных настоящим Федеральным законом ;
- проект международной программы приграничного сотрудничества - совокупность действий, реализуемых в рамках международной программы приграничного сотрудничества ;
- иные документы.

Организационное обеспечение разработки и реализации стратегий международного регионального сотрудничества

С методологической точки зрения при организации работы над стратегией МРС следует учитывать этапность отношений участников МРС. Опираясь на исследования профессора Института прикладных исследований Университета административных наук (г. Кель) Х. Бека, опишем шесть этапов МРС (см. Рис. 1), которые строятся по принципу стержневого процесса и последовательно взаимосвязаны .

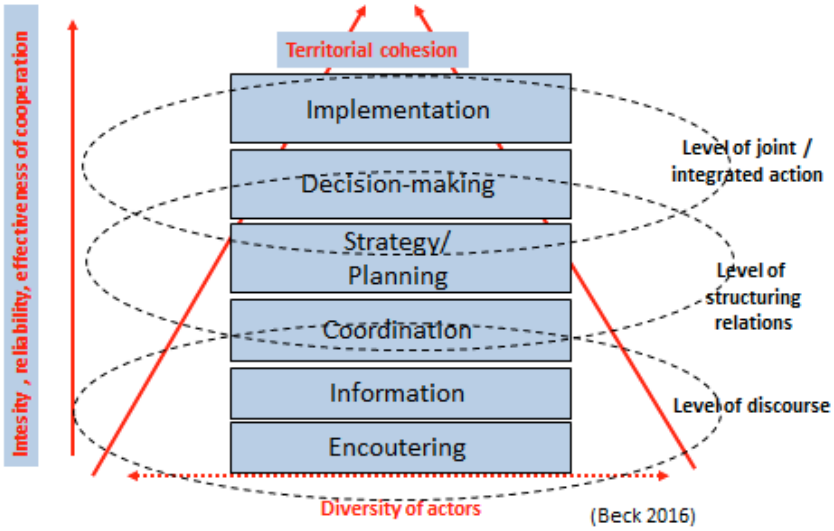

Рисунок 1 – Функциональная модель трансграничного сотрудничества

Первый, базовый этап (Encountering) предполагает встречи между участниками из разных регионов, на которых происходит взаимный обмен информацией, взаимное обучение, понимание контекстов сотрудничества. Встречи способствуют взаимопониманию и развитию доверия. На втором этапе (Information) происходит регулярный обмен информацией на взаимных условиях. Третий тип (Coordination) начинается после того, как трансграничные коммуникации принимают устойчивый характер, что ведет к трансграничной координации соответствующих действий и политики партнеров. На четвертом этапе (Strategy/planning) актуализируется потребность в разработке совместного трансграничного планирования и стратегий, способных обеспечить скоординированный, интегрированный подход в соответствующих областях. На пятом этапе (Decision-making) принимаются совместные решения, которые в конечном итоге приведут к последнему шестому этапу (Implementation), смысл которого в совместном, интегрированном и скоординированном трансграничном выполнении совместно принятых решений. На каждом из перечисленных этапов действует разная логика сотрудничества. Первые два этапа – это обсуждение проблем и обмен мнением, следующие два этапа – это формирование структуры отношений и взаимодействия, а последние два этапа – это совместные действия, связанные с реализацией определенных решений в транснациональном контексте. Разработка и успешная реализация стратегии МРС возможны при условии прохождения всех шести этапов.

В России обеспечивается единая скоординированная политика МРС. Обеспечением единой государственной политики в сфере МРС, сбором информации, координацией осуществляемого регионами МРС занимаются федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление этой функции, в частности Минэкономразвития и в части функций – МИД РФ. Согласование проектов соглашений о МРС субъектов РФ осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 января 1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Субъекты РФ имеют следующие полномочия в сфере МРС:

- проведение переговоров, консультаций и иных мероприятий с представителями иностранных государств;
- заключение соглашений о МРС;
- создание организаций МРС и (или) участие в их деятельности;
- участие в деятельности международных организаций в сфере МРС в рамках органов, созданных специально для этой цели;
- открытие представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- содержание своих представителей при торговых представительствах РФ в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов РФ по согласованию с соответствующими федеральным органом исполнительной власти (например, Минпромторгом) и МИД РФ;
- участие в разработке и реализации международных программ МРС, проектов международных программ сотрудничества;
- осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности;
- создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта РФ;
- оказание содействия органам местного самоуправления муниципальных образований и координация деятельности указанных органов в сфере МРС;
- согласование проектов соглашений о МРС муниципальных образований субъекта РФ;
- формирование перечня соглашений о МРС субъекта РФ и его муниципальных образований;
- сбор информации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъекта РФ и его и муниципальных образований;
- информационное обеспечение МРС.

Для реализации стратегии МРС могут создаваться различный институты – комиссии , советы, форумы, конференции. Например, в соответствии с поручением Президента РФ от 27.07.2013 г. №1777 на ежегодной основе проводятся следующие мероприятия по развитию межрегионального сотрудничества: Российско-Киргизская межрегиональная конференция, Российско-Азербайджанский межрегиональный форум, Российско-Абхазский деловой форум, Российско-Армянский межрегиональный форум, Конференция по межрегиональному сотрудничеству России и Таджикистан. В области международного инвестиционного сотрудничества работают Межправительственная Российско-Китайская комиссия по инвестиционному сотрудничеству, Российско-Шведская рабочая группа, Российско-Финляндская рабочая группа .

Координирующую роль в МРС выполняет Министерство экономического развития Российской Федерации. Оно же является ответственным ведомством за согласование межрегиональных соглашений о сотрудничестве.

Весьма интересным является феномен представительств субъектов РФ за рубежом, которые открываются с целью реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Деятельность таких представительств регулируется Федеральным законом от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О

координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». В соответствии с этим законом, органы государственной власти субъекта РФ (по согласованию с МИД РФ) вправе: 1) давать разрешение на открытие на территории субъекта РФ представительств субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных образований иностранных государств; 2) открывать иностранные представительства на территории субъекта РФ (на основе соглашения между соответствующим органом государственной власти субъекта РФ и правомочным органом субъекта иностранного федеративного государства или правомочным органом административно-территориального образования иностранного государства). Такие представительства не обладают статусом дипломатических представительств, они не выполняют консульские или дипломатические функции, а сотрудники не пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами. Представительства субъектов РФ за рубежом возглавляют только граждане РФ.

Основные участники международного сотрудничества регионов

Основными участниками МРС является: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, иностранные государства, государственно-территориальные, административно-территориальные и муниципальные образования иностранных государств. В данном случае речь идет о государственных участниках, но состав участников МСР значительно шире.

Несомненно, большая часть проектов международного сотрудничества в регионах пока еще инициируется и поддерживается государственными институтами. Государства создают условия для развития программ и проектов сотрудничества, формируют правовую среду, способствуют или препятствуют (в зависимости от интересов сторон и целей сотрудничества) развитию надгосударственных структур сотрудничества. Даже развитие системы трансграничной модели международного гуманитарного сотрудничества (особенно в сфере образования) зависит от государственного регулирования, как минимум, в части нормативного правового обеспечения.

Вместе с тем, стратегии международного сотрудничества регионов реализуют не только государственные участники, но и бизнес, институты гражданского общества, СМИ. Формируется транснациональное пространство – пространство действий, в котором не только государственные, но и негосударственные участники формируют идентичность, выходящую за рамки государственных границ. К процессу подключаются, например, неправительственные фонды, бизнес структуры, общественные ассоциации и др. В условиях глобализации и развития интеграционных региональных подсистем появляются трансграничные участники, например, ТНК, трансграничные общественные организации, партнёрства университетов, реализующих совместные проекты.

Феномен трансграничности в международном сотрудничестве регионов

Международное сотрудничество регионов может рассматриваться не только как приграничное сотрудничество (в соответствии с российским законодательством), как межрегиональное сотрудничество (в соответствии с уставом Ассамблеи европейских регионов от 2000 г., где под межрегиональным сотрудничеством

(interregional cooperation) понимаются любые установленные связи между регионами, принадлежащими к разным государствами), но и как как трансграничный процесс . Развитию именно трансграничности способствуют глобальная взаимозависимость стран и регионов, регионализация, интернационализация отдельных видов деятельности, повышение транспарентности общественных систем.

Наиболее точно определение феномену трансграничного сотрудничества дано в Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Трансграничное сотрудничество (transfrontier co-operation) рассматривается как любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более договаривающихся сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей . В русскоязычных документах понятие «transfrontier co-operation» переведено как «приграничное сотрудничество», и нормативные правовые акты Российской Федерации касаются именно «приграничного сотрудничества». Так же в российских документах используют более общее понятие «международное сотрудничество регионов» или более узкие «внешнеэкономическая деятельность субъектов РФ», «гуманитарное сотрудничество». Несмотря на терминологические дискуссии, обобщение российских документов дает основание считать, что, используя разные термины, все же речь идет не только о приграничном, но и о трансграничном сотрудничестве (то есть о сотрудничестве не только сопредельных территорий, имеющих общую границу). Примером тому может служить открытие представительств субъектов РФ в иностранных государствах, с которыми нет непосредственной границы.

Европейский опыт стратегий международного сотрудничества регионов

Стратегии МРС в европейских регионах получили наиболее глубокое развитие (так как речь идет о политической интеграции регионов в ЕС), хотя с момента подписания Европейской рамочной конвенции (1980 г.) все еще идут дискуссии о целях, формах и понятиях МТС.

В «Стратегии по содействию трансграничному и межтерриториальному сотрудничеству в расширенной Европе – основополагающий документ, содержащий ориентиры на будущее» (181/2000 от 13 марта 2002 г) Комитет регионов предлагает следующие определения:

1) трансграничное сотрудничество – это двустороннее, трехстороннее или многостороннее сотрудничество между местными и региональными органами власти (в котором могут участвовать полугосударственные или частные организации), осуществляющееся в смежных географических зонах. Это относится и к зонам, разделенным морем;

2) межрегиональное (или межтерриториальное) сотрудничество – это двустороннее, трехстороннее или многостороннее сотрудничество между местными и региональными органами власти (в котором могут участвовать полугосударственные или частные организации), осуществляющееся в несмежных географических зонах;

3) транснациональное сотрудничество подразумевает сотрудничество между национальными, региональными и местными органами власти в программах и в

проектах. Эта форма сотрудничества касается более широких расположенных по соседству зон, причем участники принадлежат по крайней мере к двум государствам-членам и (или) к третьим странам.

В европейской практике выделяются три формы трансграничного сотрудничества (по Б. Вассенбергу): форумы по трансграничному сотрудничеству, рабочие сообщества и еврорегионы .

Форумы по трансграничному сотрудничеству учреждены на межстрановом уровне, для координации двух или более соседствующих государств с целью управления совместными проблемами, налаживания отношений и установления долгосрочного сотрудничества. В некоторых случаях это даже может привести к процессу трансграничной интеграции. Так, например, первый форум привел к созданию таможенного союза Бельгии, Люксембурга и Нидерландов, который начал функционировать с 1 января 1948 г., а в 1958 г. перерос в соглашение об экономическом союзе Бенилюкса. Второй форум по сотрудничеству был организован в начале 1950-х гг. странами Северной Европы, что впоследствии привело к созданию Северного Совета в 1952 г., который функционирует и на сегодняшний день. Третий форум по трансграничному сотрудничеству возник в Центральной и Восточной Европе в 1989 г., в результате чего в феврале 1991 г. была образована Вышеградская группа.

Рабочие сообщества представляют собой группировки региональных властей, желающих установить двустороннее или многостороннее трансграничное сотрудничество. Рабочие сообщества часто схожи с форумами, где происходит обмен опытом, но у них нет намерения разрабатывать проекты. Члены этих групп не передают прерогативу принятия решений объединенному органу. Большинство из них покрывают большую зону, объединенную характерной географической чертой (горная цепь, например) и как правило включают множество региональных властей.

Еврорегионы включают в себя местные власти двух или более приграничных регионов с целью создания трансграничной зоны. Это формирует более строгие рамки сотрудничества, что позволяет возникать политическим инициативам и совместным проектам.

Отмечая разнообразие типов трансграничных регионов на сегодняшний день, М. Перкманн обобщает их и типологизирует, исходя из их географического масштаба, интенсивности сотрудничества и уровня участников, вовлеченных в процесс (муниципальные или региональные власти).

Исходя из географического масштаба, Перкманн выделяет трансграничные микрорегионы и макрорегионы . Трансграничный макрорегион, как правило, представляет собой рабочее сообщество, которое обычно включает в себя пять или более регионов. Термин «трансграничный микрорегион» используется применительно к мелкомасштабным договоренностям по сотрудничеству между смежными приграничными властями, которые относятся к разным национальным государствам. В организационном плане трансграничные микрорегионы обычно имеют совет, председательство, предметно-ориентированные рабочие группы и общий секретариат. С юридической точки зрения, сотрудничество может приобретать различные формы, варьируясь от юридически необязывающих договоренностей до государственных или судебных органов. Пространственное измерение трансграничных микрорегионов обычно достигает расстояния от 50 до 100 км;

население трансграничных регионов составляет несколько миллионов жителей. В большинстве случаев, участвующие власти – местные власти, хотя иногда участвуют региональные и районные власти.

Исходя из оценки интенсивности сотрудничества между регионами, разделенными государственной границей, согласно Перкманну, в целом может быть выделено два их типа: интегрированные трансграничные регионы (с высокой интенсивностью сотрудничества) и зарождающиеся (с низкой интенсивностью сотрудничества). Принадлежность к тому или другому типу предопределяется наличием или отсутствием юридических договоров, общего секретариата, контролирующего собственные ресурсы, детальной задокументированной стратегии по развитию, разновекторного характера сотрудничества.

Третий тип трансграничных регионов связан с уровнем участвующих властей. Перкманн отмечает, что большинство мелкомасштабных инициатив привлекают местные власти в качестве главных действующих лиц, в то время как крупномасштабное трансграничное сотрудничество ведется почти исключительно региональными властями. Исследователь приходит к выводу, что в странах, где межмуниципальные объединения играют важную роль, трансграничное сотрудничество осуществляется локальными (местными) участниками. В странах с двухуровневой региональной администрацией и незначительной ролью межлокального взаимодействия (таких как Италия или Франция), наоборот, трансграничное сотрудничество является в большей степени сферой деятельности региональных властей.

Еврорегионы - европейская стратегия международного сотрудничества регионов

В сер. XX в. трансграничное сотрудничество в Европе носило характер сотрудничества муниципалитетов, в частности, на германо-голландской границе (еврорегион «Гронау», 1958 г.). Позднее интеграционные процессы затронули субнациональных и национальных участников. Постепенно МРС перерастало в региональную интеграции, приняла несколько пространственных форм, одной из которой являются еврорегионы. В «Практическом руководстве по трансграничному сотрудничеству» (утвержден Ассоциацией европейских приграничных регионов в 2000 г.), еврорегион - это объединение региональных и местных властей по обе стороны границы, иногда со своим парламентом; это трансграничные организации с постоянным секретариатом, экспертами и административным персоналом, которые подчиняются публичному праву, основанному на международных договорах, которые также регулируют членство региональных властей .

Отметим, что в рамках ЕС многие организационные структуры могут быть квалифицированы как еврорегионы, так как они были образованы тем же способом, что и непосредственно еврорегионы, то есть путем «нисходящей» (top-down) интеграции. При этом их название также содержит термин «регион» или «еврорегион», например, Еврорегион Хельсинки-Таллинн, Инн-Зальцбах еврорегион, еврорегион Неман и т.д. Современным термином «еврорегион» принято обозначать институционализированное трансграничное сотрудничество приграничных территорий, по меньшей мере, двух сопредельных государств.

О. Отокан характеризует еврорегион как «трансграничную структуру». Разделяя данную позицию, Х. Хутум отмечает, что процесс еврорегионализации

заключается в «создании новых институтов для стимулирования трансграничного сотрудничества». По мнению М. Перкмана, термин «еврорегион» может быть использован для обозначения как «территориальных единиц, состоящих из сгруппированных территорий участвующих властей», так и «организационных сообществ, часто носящих название секретариат» и определяемых как «трансграничное объединение, которое функционирует в меньшем географическом масштабе независимо от его точной организационной структуры или природы участников-участников .

Приведем примеры участия российских регионов в программах развития еврорегионов (таблица 1).

Таблица 1.

НАЗВАНИЕ	ГОД ОСНОВАНИЯ	СТРАНЫ-ПАРТНЕРЫ	РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ-УЧАСТНИКИ
Неман	1997	Беларусь Литва Польша	Калининградская область (присоединилась в 2002 г.)
Карелия	1998	Финляндия	Республика Карелия
Балтика	1998	Дания, Латвия, Литва, Польша, Швеция	Калининградская область
Сауле	1999	Латвия Литва Швеция	Калининградская область
Шешупе	2003	Литва Польша	Калининградская область
Лына-Лава	2003	Польша	Калининградская область Псковская область
Псков-Ливония	2003	Латвия Эстония	Псковская область
Днепр	2003	Белоруссия, Украина	Брянская область
Слобожанщина	2003	Украина	Белгородская область
Ярославна	2007	Украина	Курская область

Таким образом, еврорегион образуется путем формирования и развития трансграничного сотрудничества в определенной, географически обозначенной территории со-развития двух или более приграничных регионов, относящихся к разным государствам и разделяющих общую границу, призванных решать общие функциональные проблемы и способствовать обеспечению интересов всех участвующих сторон в рамках соответствующих институциональных структур. Актуальные стратегии МРС в еврорегионах нацелены на формирование трансграничных структур по внешнему периметру ЕС – в пределах ЕС; между государствами, входящими и не входящими в ЕС; за пределами ЕС. Трансграничное сотрудничество является ключевым инструментом стратегий развития еврорегионов

и содействует углублению интеграции как в рамках общеевропейского экономического пространства, так и в соседних странах.

Опыт ЕС является примером результативного МРС и в условиях растущей регионализации международного сотрудничества является полезным для развития МРС в СНГ, ЕАЭС, ШОС, БРИКС, а также в региональных форматах сотрудничества в Арктике, АТР, в Каспийском регионе, Балтийском регионе и др.

Американский опыт стратегий международного сотрудничества регионов

Опыта США интересен с точки зрения привлечения крупнейших корпораций США, которые ключевыми участниками МРС. Их экономические интересы формируют направления и формы МРС. Наиболее выражены такие формы МРС на американо-мексиканской и американо-канадской границе.

На американо-мексиканской границе стратегии МРС определяются: политикой крупных корпораций США, заинтересованных в снижении издержек за счёт развития предприятий «отвёрточной сборки», и политикой федеральных властей США по сдерживанию нелегальной трудовой миграции из стран Латинской Америки. Одним из главных стратегий экономического развития приграничных территорий Мексики стало масштабное вложение прямых иностранных инвестиций в сборочные предприятия, которые строили североамериканские компании. Приграничная зона Мексики является, по сути, частью экономического пространства США, получая прямые инвестиции и комплектующие из соседних, более развитых штатов (Калифорния, Техас и др.). Это способствовало быстрой индустриализации регионов Мексики, что стало предпосылкой образовании в 1994 г. Североамериканской зоны свободной торговли - НАФТА.

На американо-канадской границе основными участниками МРС стали производственные подразделения корпораций США, открывшие свои филиалы в Канаде. Процесс МРС приобрёл характер внутрифирменных трансграничных поставок, ориентированных на рынок сопредельной страны . Со временем крупные автомобильные, пищевые и другие промышленные концерны США организовали в Канаде свои производственные подразделения. В результате канадско-американская торговля представляет собой внутрифирменные трансграничные поставки, особенно в приграничных штатах. Складывавшаяся десятилетиями экономическая интеграция северо-восточных территорий США с центральными и восточными провинциями Канады уже в 1930-е гг. определила прозрачный характер границы на всём её протяжении, благоприятный инвестиционный и налоговый климат в приграничных территориях, высокую мобильность их населения .

Азиатские стратегии международного регионального сотрудничества

Характерные черты азиатской модели МРС – это трансграничная торговля, создание общих рынков, деловая активность частных корпораций, приоритетное развитие экономической интеграции с низкой степенью институционализации сотрудничества. Интересна азиатская модель МРС «треугольники роста». Концепция «треугольников» была официально заявлена в 1989 г., когда Сингапур, Малайзия и Индонезия предложили создать «Южный треугольник роста» (SIJORI). «Южный треугольник роста» представляет собой транснациональные экономические зоны, в которых имеющиеся различия регионов используются для

развития внешней торговли и привлечения иностранных инвестиций. Фактически, это система регионов взаимодополняющими участников на базе межфирменной (корпоративной) интеграции . Корпоративная модель интеграции осуществляется главным образом через неформальные китайские деловые структуры («бамбуковая сеть») и инвестиционную активность японских корпораций . Преимуществом интеграции стало участие государств Юго-Восточной Азии в мировой экономике в составе региональной группировки, пользуясь ее поддержкой и авторитетом.

Несмотря на открытость этой системы, отметим, что приверженность «азиатским ценностям», формирование азиатской идентичности, укрепление чувства региональной общности свидетельствуют о «закрытом» регионализме. Он направлен на балансирование в отношении двусторонних форматов МРС в регионе, а также на ограничение влияния Китая и США в вопросах экономического сотрудничества и региональной торговли.

Таким образом, азиатская модель МСР - это регионализм рынков и торговли, а не административно-территориальных единиц, это «корпоративная модель» интеграции, основанная на «соединении в единое целое регионов, обладающих взаимодополняющими видами участников производства» путем развития экономических и финансовых проектов в условиях более либерального режима для трансграничного движения всех участников производства и выраженной экспортной направленности экономики.

Стратегии международного регионального сотрудничества России в ближайшем зарубежье

В ближайшем зарубежье МРС реализуется в сочетании европейской и азиатской моделей, а также применения собственного опыта и видения МРС.

В качестве примера европейской модели можно привести еврорегионы с участием России – «Карелия» и «Балтика», которые успешно функционируют с 1998 года, благодаря чему активно поддерживаются международные связи и решаются совместные проблемы на данном трансграничном пространстве . Однако многие исследователи указывают на возможное стремление некоторых соседей навязать условия сотрудничества, ущемляющие национальные интересы России и тем самым активно продвигают проблему возможной зависимости российских территорий .

Азиатская модель характера в основном при сотрудничестве России с Китаем и Монголией, которые образуют своеобразный «треугольник», о которых упоминалось ранее. Экономические и политические отношения современной Монголии с Россией и КНР, расширение международного сотрудничества в данном регионе, приносит пользу не только в рамках трансграничного сотрудничества регионов, но и является залогом стабильности в этом макрорегионе. При этом основной проблемой при осуществлении трансграничных контактов с Китаем является возможность возникновения демографического давления со стороны китайского населения .

Собственные стратегии МРС России наиболее явно выражены во взаимоотношениях России с Беларусью (модель Союзного государства) и с Казахстаном (модель СНГ). Относительно новой и перспективной моделью является МРС в рамках ЕАЭС. Кроме того, российские регионы реализуют стратегии многостороннего регионального сотрудничества, например в Каспийском регионе или

в Арктике. Такие форматы предусматривают широкий спектр взаимодействий в разных областях развития регионов.

Имеется России и опыт МРС с привлечением бизнес участников. Например, в МРС северных территорий активно вовлечён «Норникель», берущий на себя часть финансовых и социальных обязательств по реализации программ развития регионов.

Основные выводы

Стратегии международного сотрудничества регионов России предполагают определение целей и задач, расчет сил и средств для взаимодействия с регионами зарубежных стран. Необходимость такого взаимодействия определяется не только географической близостью, нередко элементами общего хозяйственного комплекса (например, энергосетей и транспортных путей), не только потребностями решения общих проблем и поддержки культурных связей народов, но и поиском инвесторов, развитием научно-технической кооперации, развитием инноваций.

Глубина МРС варьируется от простейших форм сотрудничества до интеграционных проектов и программ, поддерживаемых, как правило, большими интеграционными проектами, как Союзное государство, СНГ, ЕАЭС, ШОС, ОДКБ.

Несмотря на появление трансграничных участников МРС (таких как ТНК, международные организации), государства и государственные институты продолжают играть определяющую управленческую, регулирующую, координирующую роль в МРС. Бизнес участники и гражданские структуры активно вовлекаются в такие проекты и могут сами инициировать проекты МРС, но их реализация контролируется государственными органами.

Содержание стратегий МРС зависит от потребностей и возможностей конкретного региона и его партнеров, но в целях обеспечения единой политики МРС в Российской Федерации, стратегии должны быть соотнесены с основными целями и задачами развития российского государства и основными направлениями региональной политики России.

Список литературы

1. Устав ООН. – URL: https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html

2. Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21476/

3. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45397/66e27ee442768f00159c39802750acf01af7f0a9/

4. Федеральный закон от 26 .07. 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220884/

5. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О стратегическом планировании в Российской Федерации", ст.3, п.24. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/

6. Стратегия национальной безопасности (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683) . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/61a97f7ab0f2f3757fe034d11011c763bc2e593f/

7. Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации от 30.11.2016 г. №640) . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207990/5a8fbcac394ddab0776787a083406b2583bd2bdc/

8. Распоряжение Правительства РФ от 7 октября 2020 года № 2577-р «О Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/d7018a0222ce6e3f59e0e31663969039/2577-p.pdf

9. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (Утверждена постановлением Правительства от 30 марта 2021 года №484). – URL: http://government.ru/rugovclassifier/830/events/

10. Бережных В. Треугольник Россия-Монголия-Китай. Евразийское обозрение. URL: https://russiancouncil.ru/blogs/owasia/treugolnik-rossiyamongoliyakitay/

11. Вардомский Л. Б. Приграничное сотрудничество на «новых» и «старых» границах России // Евразийская экономическая интеграция. - 2008. - № 1. - С. 90–108.

12. Верхоланцева К. В. Опыт участия российских регионов в европейских трансграничных пространствах // Власть. - 2009. - № 3. - С. 70–73.

13. Дружинин П. В. Развитие экономики приграничных регионов: методологические и методические основы : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. - Петрозаводск, 2006. - 42 с.

14. Дубровина О.Ю. Политико-правовое регулирование международного сотрудничества регионов: актуальность и особые принципы // Власть. – 2018. - №7. – С.95-99

15. Комков Е. Г. Канада - США: на пути к таможенному союзу? // США и Канада: экономика, политика, культура. - 2004. - № 5. - С. 46.

16. Комлева В.В. Международное гуманитарное сотрудничество: к вопросу о понимании сущности и определении понятия // Россия и мир: Диалоги. 2020. Материалы международной научно-практической конференции. – М: Издательский дом «Научная библиотека». – 2020. - С.56-67. – URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44473519&pf=1

17. Кузнецов А. В. Граница: барьер или стимул для развития? / А. В. Кузнецов, О. В. Кузнецова // Рос. эксперт. обозрение. - 2006. - № 4.

18. Международное гуманитарное сотрудничество на евразийском пространстве. Препринт НИР (2019)/ Егоров В.К., Комлева В.В., Жуликова О.В., Фраттини Ф. - URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3732331

19. Николаев А. Г. Современные тенденции экономического сотрудничества стран АТР : автореф. дис канд. экон. наук. 0 М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. - 16 с.

20. Программы приграничного сотрудничества Россия- ЕС. – URL: http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/mps/programs/

21. Сегедин В. Н. Перспективы развития трансграничных систем предпринимательства в современной России: автореф. дис канд. экон. наук. - Волгоград: ВГТУ, 2011. - 27 с.

22. Теория международных отношений: Хрестоматия / Сост., науч. ред. и коммент. П.А. Цыганкова. – М.: Гардарики, 2002. - С. 334–337.

23. Beck J. Cross-border cooperation and the challenge of transnational institution-building – the example of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). – URL: http://recerc.eu/wp-content/uploads/2017/10/R9beck.pdf

24. Derriennic J.-P. Esquisse de problématique pour une sociologie des relations internationales.– URL: https://www.worldcat.org/title/esquisse-de-problematique-pour-une-sociologie-des-relations-internationales/oclc/252000544/editions?referer=di&editionsView=true

25. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities // Council of Europe – URL: https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0c

26. Keohane R.O., Nye J.S. Transnational Relations and World Politics // International Organization. – 1972. -Vol. 25, No. 3. - P. 329-349 https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364783/mod_resource/content/1/keohane-nye_1971.pdf

27. Medeiros E. (Re)Defining the Euroregion Concept. – P. 12. – URL: http://www.ccmar.ualg.pt/gostodofrio/ct/EuroregionEduardoMedeiros.pdf

28. Opinion of the Committee of the Regions of 13 March 2002 on Strategies for promoting cross-border and inter-regional cooperation in an enlarged EU a basic document setting out guidelines for the future // Committee of the Regions. – URL: https://rm.coe.int/0900001680719340

29. Perkmann M. Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation // European Urban and Regional Studies. - 2003. - Vol. 10. - No. 2. - P. 153–171.

30. Practical Guide to Cross Border Cooperation, Third Edition 2000, Phare, Association of European Border Regions (AEBR), Gronau.– URL: http://ids.dev.natolin.tomorrow.net.pl/download/practical-guide-to-cross-border-cooperation/

31. Wassenberg B., Reitel B. Territorial cooperation in Europe. A historical perspective // Luxembourg: Publications office of the European Union. - 2015. - P.7. - URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg_25years_en.pdf