

ЕКАТЕРИНА АНДРЕЕВНА ШЛАПЕКО

аспирант кафедры международных отношений факультета политических и социальных наук, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

shlapeko_kate@mail.ru

СЕВЕРНЫЙ РЕГИОНАЛИЗМ: ИСТОКИ И РАЗВИТИЕ*

Дается характеристика процессов интеграции в Норвегии, Швеции и Финляндии для понимания роли регионов в приграничном сотрудничестве. Североевропейская регионализация рассматривается в качестве одной из ключевых внешнеэкономических и политических стратегий данных стран, объединенных идеей «новой Северной Европы».

Ключевые слова: Северная Европа, регионализм, межтерриториальное сотрудничество, региональная политика, административные реформы

Существует мнение, что регионы федеративных государств, в отличие от унитарных, обладают «высокой степенью свободы в развитии международных связей» [4; 148]. Успехи североевропейского регионализма говорят об обратном. В Северной Европе процесс формирования государственности привел к возникновению государств унитарного типа: Швеция и Норвегия являются централизованными странами, а Финляндия – децентрализованной.

Региональное самоуправление в Северной Европе исторически развито. Например, в Норвегии советы губерний (фюльке) были созданы уже в 1873 году и при этом муниципалитеты всегда обладали высокой степенью автономии при принятии решений, включая межрегиональные контакты. В докладе «Административные реформы – аргументы и ценности», подготовленном группой исследователей (А. Халлгеир, К. Бехме, А. Ухлин), выделяются две модели североевропейского управления: западная (технократическая) и восточная (исполнительная) на основе типа североевропейских стран – «государство наций» и «нация-государство» (см. таблицу). Дания и Швеция были независимыми государствами в Средние века и Новое время (согласно Вестфальскому соглашению 1648 года), в то время как Норвегия (стала независимой в 1905 году) и Финляндия (стала независимой в 1917 году) всю свою историю боролись за национальную идентичность.

Модели североевропейского управления [9; 86]

	Западная модель	Восточная модель
Государство наций	Дания	Швеция
Нация-государство	Норвегия Исландия	Финляндия

В западной модели политические решения принимаются администрациями, и высока ответственность парламента. В восточной модели действуют агентства и органы, их контролирующие.

В Норвегии различают региональную политику и политику районов (regional-og districts-politikk), в Швеции используется концепция регионального роста (regional tillväxtpolitik), в Финляндии применяется термин «региональное развитие». Трехуровневая система характерна для Швеции и Норвегии: первый уровень – государственный, второй – губернский (лен в Швеции и фюльке в Норвегии), третий – коммуны [7]. С 1 января 2010 года в Финляндии упразднены губернии и появились 6 административных округов.

В Швеции административная реформа ставила целью создание советов губерний (länsstyrelser), выбираемых путем прямого голосования. В качестве пилотных территорий были выбраны лены Сконе и Вестра-Гёталанд, губернским советам которых был присвоен постоянный статус в 2011 году. К процессу присоединятся лены Готланд и Халланд, но вопрос о создании подобных структур в северной и центральной частях был отложен. В период 2007–2013 годов региональная политика Швеции базируется на Национальной стратегии региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости. На основании возможностей и угроз, стоящих перед Швецией и регионами, правительство разработало следующие национальные приоритеты: «инновации и обновление, повышение квалификации рабочей силы, доступность и стратегическое приграничное сотрудничество» [8; 18].

Финские программы регионального развития фокусируются на городах и окружающих их регионах, сельских местностях и архипелагах. Развитие регионов осуществляется на основе программ, а ответственность за их выполнение возлагается на государство и коммуны, в то время как функции администрирования – на союзы коммун. С 2005 года проходило объединение муниципалитетов для более эффективного регионального управления. После вышеупомянутой реформы Министерство финансов Финляндии

наделяет руководителей Агентств государственного управления административных округов Финляндии полномочиями по осуществлению приграничного сотрудничества с соседними регионами.

В Норвегии реформа 2010 года завершилась укреплением роли советов губерний, которые теперь отвечают за содержание региональных дорог, координируют работу по оказанию медицинских услуг и экологическим вопросам, курируют созданные центры по инновациям и исследованиям. Третий уровень – коммуны – это города с прилежащими окрестностями, которые, объединяясь, формируют экономический район. В 2005 году левоцентристская коалиция правительства инициировала реформу, «поддержанную норвежской Ассоциацией местных и региональных властей и нацеленную на передачу функций на региональный уровень при одновременном слиянии регионов» [14; 28]. Достичь данных целей не удалось из-за столкновения интересов и невозможности прийти к компромиссу как на уровне различных партий, так и среди национальных и региональных властей по поводу границ новых губерний.

В докладе международной консалтинговой организации Nordregio подчеркивается, что региональная политика постепенно эволюционирует и основным инструментом в достижении сбалансированных условий жизни по всей территории стран Северной Европы становится «не политика перераспределения ресурсов и привлечение государства для решения проблем, а стратегии внутреннего роста и регионального развития» [14; 11].

Термин «nordisk» (северный) впервые был озвучен на конференции в Копенгагене в 1939 году лидерами стран-участниц (Дании, Норвегии, Швеции, Финляндии и Исландии) «для демонстрации единства стран перед началом войны» [10; 12]. После Второй мировой войны, понимая важность сохранения стабильности на своей территории, страны Северной Европы усилили сотрудничество между собой. Этот процесс получил название «политический скандинавизм» – историческое проявление субрегиональной общности на основе схожести геополитических интересов и демократических ценностей, близости социально-экономических параметров, политической инфраструктуры стран Северной Европы [2; 63].

По мнению Йоенниemi, новые группы возникли по принципу «включения», а не «исключения», и на первый план в сотрудничестве вышли общие интересы, а не столько обеспечение безопасности [11; 3]. Процесс становления регионализма пошел по пути качественного усиления региональных экономических, культурных, а позже и экологических контактов. В рамках деятельности Комитета по региональ-

ной политике 26 мая 1977 года было заключено Соглашение о трансграничном сотрудничестве на уровне местных сообществ Дании, Финляндии, Норвегии и Швеции, которое «предвосхитило последующие изменения и стало важной основой для регионального трансграничного сотрудничества не только в Северных странах, но и в европейском Сообществе» [6; 138–151].

Маркус Перкманн в типологии трансграничных регионов выделил «скандинавские группы», отличающиеся более высокой степенью взаимодействия на большей территории, чем типичные еврорегионы [13]. «Типичный еврорегион имеет ширину от 50 до 100 км и население около двух миллионов человек. Его географическое пространство обычно определяется пределами социально-экономической интеграции» [1; 87]. Общими характеристиками для стран Северной Европы являются суровые климатические условия, низкая плотность и старение населения, периферийное положение на евразийском континенте и удаленность промышленных центров друг от друга. Организации, созданные в рамках Северного Соглашения, отличаются по следующим показателям:

- географическому, то есть варьируются от небольших территорий, как Пограничный комитет Остфольд-Бохуслен/Далсланд (9 500 км²), до таких крупных, как Совет Северного Калотта (310 000 км²). В Комитет Эресунн входят метрополии Копенгаген и Мальмо, Совет Торнедал включает северные территории с низкой плотностью населения. Этот показатель влияет на выбор проблематики. Так, слабозаселенные районы чаще сталкиваются с недостатком образовательных возможностей, слабой инфраструктурой, а регионы, в состав которых входят крупные города, решают проблемы иммиграции, занятости населения и т. д.
- организационному, то есть не только принадлежность участников к разным уровням власти, но и вовлечение общественности, бизнеса и академических кругов в обсуждение региональных вопросов. Например, организация АРКО и Совет Торнедал объединяют только муниципалитеты, Комитет Эресунн состоит из представителей местного и регионального уровней власти, а Совет Северного Калотта и Комитет Центральной Северной Европы также привлекают в качестве официальных партнеров торгово-промышленные палаты;
- ресурсному, то есть финансовые возможности, штат сотрудников (секретариат). В Секретариате архипелага Скаргарден – один человек, а Комитет Эресунн насчитывает 10 человек, при том что он выступает принимающей организацией для Секретариатов региона Эресунн ИНТЕРРЕГ (9 человек) и датской части (6 человек) [12; 37]. Количество персонала напрямую зависит от финансовых возможно-

стей, так, Совет Северного Калотта полностью финансируется Советом министров Северных стран. Остальные организации существуют на средства организаций-членов, а также на средства, выделяемые по программам ЕС.

Все приграничные регионы имеют общую цель – повысить собственную конкурентоспособность, обеспечить устойчивый экономический рост при сближении показателей социально-экономического развития сотрудничающих регионов. Эти примеры иллюстрируют концепцию северной добавочной ценности (Nordic value added), которая подразумевает то, что «сотрудничество приобретает смысл, когда совместные усилия имеют более позитивный эффект, чем отдельные национальные инициативы» [14].

Региональная и структурная политика ЕС рассматривается в качестве дополнения региональных политик стран-членов, в частности, учитываются рамки стратегического планирования. В текущем программном периоде (2007–2013) территориальное сотрудничество подразделяется на приграничное, транснациональное и межрегиональное. Фактически приграничное сотрудничество (ранее ИНТЕРРЕГ А) означает сотрудничество регионов NUT 3-го уровня, то есть региональные советы, лены, фюльке в пределах 150-километровой приграничной зоны, включая морские границы [8; 34]. Транснациональное (межгосударственное) сотрудничество (ранее ИНТЕРРЕГ В) может объединять как суб-

национальные территории, так и государства целиком. В ходе переговоров между Еврокомиссией и странами – членами ЕС были согласованы 13 программных регионов. В реализации программ могут также участвовать регионы, находящиеся вне территории программ, если польза от реализации будет получена представителями программного региона [3; 5]. В Финляндии действуют 5 программ для внутренних регионов, в Швеции – 9 программ. То, что Норвегия не входит в ЕС, не является препятствием для межрегионального взаимодействия на Севере Европы. ЕС продемонстрировал свое стремление к подключению норвежских губерний и коммун к системе международного трансграничного сотрудничества. Норвегия принимает участие в 3 транснациональных программах (региона Балтийского моря, Северная периферия, Северное море) и 4 приграничных программах.

Проблематика регионализма и политической децентрализации весьма актуальна для России, где продолжают становление региональной политики и разработка нормативно-правовой базы приграничного сотрудничества. История регионализма в Северной Европе, критическое осмысление процессов децентрализации и опыта административных преобразований в этих странах полезны для разработки оптимальной региональной политики в России, а также определения места и роли Северной Европы во внешнеполитической концепции России.

* Работа выполняется при финансовой поддержке Программы стратегического развития (ПСР) ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Балтийский регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада Российской Федерации и Европейского союза / Под ред. В. П. Гутника, А. П. Клемешева. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2006. С. 355.
2. Воронцов К. В. Страны Северной Европы: сближение геополитических линий // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 5. С. 62–71.
3. Трансграничное сотрудничество. Министерство иностранных дел Финляндии и Министерство занятости Финляндии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rakennerahistot.fi/rakennerahistot/tiedostot/euroopan_alueellinen_yhteistyö/TEM_esite_EAY_ENPI_yhteistyö_yli_rajojen_RUS_lores.pdf
4. Плотникова О. В. Международные связи // Власть. 2011. № 4. С. 147–152.
5. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН; Отв. ред. А. В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.
6. Романов С. Л. Парадипломатия европейских границ и Россия. 2001. М., 186 с.
7. Юхансен А. Доклад на Совете Северных приграничных муниципалитетов, сентябрь 2007 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://img4.custompublish.com/getfile.php/662893.1234.duaxcpfcb/Report+Russian.pdf?return=www.northcouncil.net>
8. A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007–2013. The Ministry of Enterprise, Energy and Communications. 66 p.
9. Hallgeir A., Bohme K. and Uhlin A. Administrative reform – Arguments and values, Nordic Research Programme 2005–2008. Report: 6, Nordregio. 2008. P. 86.
10. Hilson M. The Nordic Model. Scandinavia since 1945. Reaktion, Great Britain, 2008. 241 p.
11. Joenniemi P., Waver O. By Way of Introduction: Why Regionalisation? / Cooperation in the Baltic Sea Region. Washington, 1993. P. 1–8.
12. Lindqvist M. Regional development in the Nordic countries. Nordregio report. 2010: 2. 159 p.
13. Perkmann M. 'The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation', published by the Department of Sociology, Lancaster University [Electronic resource]. Access mode: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>
14. Territorial cooperation – extending interaction. Nordregio report 2007:1 [Electronic resource]. Access mode: http://www.nordregio.se/files/Files/r200701/NR2007_1_chapter_4.pdf