

УДК: 65.012.6 (470.26)

3. Шильберг

**ПРИГРАНИЧНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО
КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
РФ С ЛИТВОЙ И ПОЛЬШЕЙ:
ПРЕПЯТСТВИЯ
И ВОЗМОЖНОСТИ***



Проводится анализ трансграничного сотрудничества между Калининградской областью и соседними регионами Литвы и Польши. Статья содержит краткий обзор истории развития сотрудничества, анализируются существующие его структуры. Автор описывает асимметрии в отношениях, препятствующие трансграничному сотрудничеству. Приводятся примеры реализации культурных и социальных проектов, которые служат доказательством того, что трансграничное сотрудничество может быть успешным даже в непростых условиях. Анализ основан на авторском эмпирическом исследовании и проведенных интервью с экспертами по данному региону¹.

This article analyses the cross-border co-operation between the Kaliningrad Region and the neighbouring Polish and Lithuanian regions. It provides, firstly, a short overview of the cross-border co-operation formation and development. The author outlines the present-day co-operation structures. Secondly, the article reviews the asymmetries that hinder the cross-border co-operation. Finally, it offers some examples of the cross-border cultural and social projects proving that the co-operation under difficult conditions can be successful. The analysis is based on the author's empirical research and interviews with regional experts¹.

Ключевые слова: Калининградская область, приграничное сотрудничество, Европейский союз (ЕС), программа TACIS, программа PHARE, программа «Interreg».

Key words: Kaliningrad region, cross-border cooperation, European Union (EU), TACIS programme, PHARE programme, Interreg programme.

* Перевод с англ. А.В. Брюшинкиной.

¹ В 2004 и 2005 гг. автор посетил эти районы во время работы над докторской диссертацией на тему «Региональное трансграничное сотрудничество в аспекте асимметричной взаимозависимости. Сотрудничество Калининградской области РФ с приграничными районами Польши и Литвы». Автор взял 47 интервью у сотрудников региональных администраций и парламентов, городских администраций, еврорегионов и университетов, а также у представителей бизнеса и некоммерческих организаций.

¹ In 2004 and 2005, the author visited these regions in the framework of her «Regional Cross-border Co-operation under the Conditions of Asymmetric Interdependence. The Co-operation of Kaliningrad with the neighbouring Polish and Lithuanian Regions» PhD project and conducted 47 interviews with the staff of regional administrations and parliaments, city halls, Euro-regions and universities as well as with the representatives of business sector and NGOs.

История

Во времена Советского Союза Калининградская область Российской Федерации была закрытой военной зоной и основной базой Балтийского флота. Административная граница отделяла область от Литвы. Трансграничное сотрудничество было минимальным. Граница с другим соседом, Польшей, была полностью закрыта. Весь культурный обмен осуществлялся под централизованным контролем. Распад Советского Союза положил конец этой системе, а Калининградская область превратилась в открытый регион.

В 1991 г. Литва стала независимым государством, а Калининградская область — эксклавом России, отделенным со всех сторон от основной территории РФ территориями Литвы и Польши. С одной стороны, политические и территориальные изменения в этот период дали толчок трансграничному сотрудничеству с Польшей, но с другой — они положили конец минимальным контактам с приграничными районами Литвы. Возникла настоятельная потребность и появилась возможность наладить и развивать трансграничные контакты с соседними странами. Такое сотрудничество могло также укрепить связь эксклава с основной территорией России. Калининграду было необходимо избежать политической, экономической и культурной изоляции.

Формирование и развитие трансграничного сотрудничества с соседними странами

В начале 1990-х гг. Российская Федерация как преемник Советского Союза заключила соглашения с Литвой и Польшей. Эти соглашения заложили основу трансграничного сотрудничества между Калининградом и соседними районами Литвы и Польши. Стороны договорились о создании советов по сотрудничеству, которые должны были координировать всю работу и реализовывать различные инициативы. Российско-польский совет по сотрудничеству был основан в 1994 г.; российско-литовский совет начал свою работу в 2000 г. в результате заключения дополнительного соглашения между национальными правительствами в 1999 г.

На основе данных межправительственных соглашений были заключены сходные соглашения между региональными властями, парламентами и администрациями крупных приграничных городов. Соглашения с польскими регионами были заключены в начале 1990-х гг. и обновлены после реформы административной системы Польши в конце 1990-х. Соглашения с регионами Литвы вступили в силу только в конце 1990-х гг. Приоритетом всех этих документов было расширение экономического сотрудничества и развитие приграничной инфраструктуры. В числе других приоритетов назывались охрана окружающей среды, развитие науки и культуры. Несмотря на то что были поставлены конкретные цели и определены проекты, представляющие взаимный интерес, в течение первых двух лет особой активности не наблюдалось². Большин-

² Следующие данные были частично опубликованы автором в предыдущих его статьях.

ство проектов так и остались нереализованными. В 1990-х гг. отношения с приграничными районами Литвы почти полностью прекратились. Одновременно между 1996 и 1999 гг. не было ни одного заседания российско-польского совета. Новый толчок трансграничному сотрудничеству был дан возникшей возможностью получить финансирование от ЕС.

С 1997 г. Калининград подавал заявки на участие в проектах по трансграничному сотрудничеству в рамках европейской программы TACIS. Начиная с 1999 г. участники проектов со стороны Польши и Литвы вместе со своими российскими партнерами из Калининграда имели возможность подать заявки на участие в программе PHARE, осуществляющей финансирование небольших по масштабам проектов.

Кроме того, Калининград и приграничные регионы Литвы и Польши могли вместе подать заявки по программе «Interreg», финансирующей реализацию проектов в регионе Балтийского моря. Финансирование поступало также от программ PHARE (Польша и Литва) и TACIS (Калининград). С момента расширения ЕС в 2004 г. функционирует программа «Interreg», предназначенная поддерживать трансграничное сотрудничество между Калининградом, Польшей и Литвой. Калининград не играл активной роли в большинстве проектов, финансировавшихся Евросоюзом до 2004 г. Причина заключалась в том, что, по сравнению с программой PHARE, требования к финансированию по программе TACIS были более жесткими. Например, значительно был объем требуемого финансового участия, поэтому российские партнеры не могли обеспечить равный уровень софинансирования.

До конца 2004 г. было реализовано всего шесть проектов TACIS по трансграничному сотрудничеству между Калининградом, Литвой и Польшей. Это не идет ни в какое сравнение со 138 проектами, реализованными Литвой и Польшей за тот же период по программе PHARE. Хотя ситуация несколько улучшилась после запуска новой программы «Interreg», в целом по программам TACIS и PHARE реализуется еще недостаточно проектов. В результате лишь в нескольких случаях европейское финансирование помогло реализовать проекты, направленные на трансграничное сотрудничество, в которых стороны участвовали в равной степени, играли одинаково активную роль и которые были одинаково выгодны всем участвующим сторонам.

До 2004 г. по программе PHARE финансировались проекты в области культуры, развития местного самоуправления, туризма и социальной сферы. Несколько менее масштабных проектов в сфере охраны окружающей среды, экономики и образования выполнялось в рамках более крупных инфраструктурных проектов. С 2004 по 2008 г. по программе «Interreg» финансировались в основном проекты в области культуры и менее масштабные местные инициативы. Европейские проекты привлекали внимание политических институтов в регионах, а также неправительственных организаций, работающих в социальной сфере и сфере культуры.

Помимо деятельности в рамках контрактов и соглашений по сотрудничеству на региональном уровне, с конца 1990-х гг. наладились регулярные контакты между районами и муниципалитетами регионов. Эти контакты были более неофициальными по своему характеру. Ос-

новное внимание уделялось культурному обмену и проведению совместных спортивных мероприятий. С целью упрочения взаимосвязей были предприняты общие усилия по открытию дополнительных пунктов пересечения границы.

Калининград также сотрудничает с регионами Швеции, Дании и Латвии в рамках еврорегионов «Балтика», «Неман», «Сауле», «Шешупе» и «Лава-Лына» с конца 1990-х гг. Данное сотрудничество многоаспектно. В еврорегионе «Балтика» проводятся самые разнообразные мероприятия по широкому спектру тем (защита окружающей среды, содействие экономическому развитию регионов, развитие демократии в регионах и проведение молодежных обменов), тогда как еврорегион «Неман» в основном заинтересован в постоянном развитии туризма. Еврорегион «Сауле» занимается социально-экономическим развитием европейского транспортного коридора «Виа Ганзеатика». Еврорегионы «Шешупе» и «Неман» основное внимание уделяют поддержанию туристической отрасли и принятию мер по защите окружающей среды.

В целом с начала 1990-х гг. наладились трансграничные контакты, в дальнейшем оформившиеся через советы по сотрудничеству и еврорегионы. Несмотря на многочисленные проекты, которые финансировались ЕС с конца 1990-х гг., до сих не создано трансграничное сотрудничество в форме совместно выработанной стратегии, по которой осуществляется общее планирование и реализация проектов в регионах по обе стороны границы. В основном содержание проектов было направлено на цели, определенные программами ЕС, которые часто не совпадали с согласованной и целенаправленной стратегией по дальнейшему развитию приграничного региона.

Пограничный режим как препятствие для развития сотрудничества

Помимо отсутствия стратегии по развитию пограничного региона и недостаточного финансирования соответствующих проектов, ситуация на границе также не способствовала установлению трансграничного сотрудничества; наоборот, взаимодействие только затруднялось. В начале 1990-х гг. национальные правительства заключили соглашение по безвизовому режиму пересечения границы, что позволило населению приграничных регионов свободно пересекать границу, иногда по несколько раз в день. Такая ситуация существовала вплоть до 2003 г.

Почему же открытая визовая политика 1990-х не привела к установлению прочного приграничного сотрудничества? Значительные различия в уровне жизни и ценах на товары в Калининграде, с одной стороны, и в Польше и Литве — с другой, привело к тому, что население приграничных районов ежедневно пересекало границу с целью контрабандного ввоза товаров. Из-за этого на пропускных пунктах возникали очереди, а время пересечения границы иногда достигало 30 часов. Это затрудняло межрегиональные контакты между людьми, которые не участвовали в такой незаконной торговле. В результате большая часть личных контактов в 1990-х гг. приходилась на долю этих торговцев.

Другим препятствием для развития приграничного сотрудничества стало плохое состояние таможенных объектов. Правительства и советы по сотрудничеству не согласовывали реконструкцию пограничных переходов. В большинстве случаев одна сторона границы находилась в процессе реконструкции, а инфраструктура другой оставалась неизменной. Только в конце 1990-х гг. некоторые погранпереходы были открыты для движения велосипедистов. До сих пор нет ни одного пункта пропуска пешеходов.

Ситуация на границах изменилась в 2003 г., когда Польша и Литва в результате переговоров о вступлении в ЕС ввели визовый режим для поездок в Калининград и для поездок жителей области в эти страны. В итоге усилилась разделительная функция границы, а возможности для сотрудничества стали еще более ограниченными. Хотя многократные визы оставались бесплатными, новый приграничный режим препятствовал совершенствованию уже установленных трансграничных контактов. Для получения визы необходимо было подать заявление и ждать некоторое время, пока ее выдадут. Прекратились спонтанные визиты и встречи. С тех пор Калининград стал не только российским эксклавом, но и анклавом Европейского союза.

Со вступлением Польши и Литвы в Шенгенскую зону в конце 2007 г. россиянам перестали выдаваться бесплатные визы в эти страны, введенные в 2003 г. Теперь жителям Калининградской области приходится получать шенгенскую визу, если они хотят посетить Литву или Польшу. Установление более строгих визовых процедур стало результатом относительно нового регламента малого пограничного движения, который был определен ЕС в 2006 г.³ Согласно данному регламенту два соседних государства могут оговорить такую ситуацию, когда граждане стран, живущие на расстоянии 30 км от границы и имеющие соответствующие документы, могут пересекать границу в любое время.

Еще одним препятствием стало введение российским правительством в 2007 г. зон, закрытых для посещения, вдоль границы в Калининградской области.

Неравные экономические и правовые условия мешают сотрудничеству. Помимо вышеописанных проблем с пограничным движением, различный уровень социального и правового развития в регионах после распада СССР также сдерживает трансграничное сотрудничество. Калининград столкнулся со структурными проблемами, вызванными тем фактом, что промышленность области была ориентирована на оборонную отрасль. Являясь эксклавом, регион также зависел от поставок энергии из России. Оба эти фактора негативно отразились на экономическом развитии Калининградской области в 1990-х гг. Регион в высокой степени зависел от импорта из России и соседних стран, в то время как экспорт был также достаточно высоким. Уровень жизни населения

³ Регламент (ЕС) № 1931/2006 Европейского парламента и Совета ЕС от 20 декабря 2006 г. устанавливает правила малого пограничного движения на внешних сухопутных границах стран — членов ЕС и дополняет положения Шенгенской конвенции.

оставался низким, а окрепшая теневая экономика служила для многих жителей источником существования. К концу 1990-х гг. экономическая ситуация в области начала улучшаться. Экономический рост продолжался, и к 2005 г. региона области была в очень хорошем состоянии. Основная доля инвестиций в то время приходилась на российские компании, однако были и иностранные инвесторы.

По сравнению с Калининградом необходимые изменения в экономике Польши и Литвы после распада СССР произошли быстрее и имели более весомые результаты. Главной причиной этого — финансирование со стороны Евросоюза в преддверии вступления этих стран в ЕС. Калининградская область не имела таких финансовых возможностей. Таким образом, возникло и стало расти социально-экономическое неравенство между приграничными регионами. Калининграду стало особенно сложно участвовать на равных в трансграничных проектах.

Другая причина осложнения процесса трансграничного сотрудничества заключается в способе функционирования политических институтов. Согласно Конституции Российской Федерации, российские регионы имеют высокий уровень представительства, они участвуют в процессе принятия политических решений в государстве через Совет Федерации. По сравнению с ними польские и литовские органы самоуправления имеют, вероятно, меньшее политическое влияние. В действительности же у российских регионов гораздо меньше законодательной власти, чем у регионов Польши и Литвы. Все решения по вопросам регионального и муниципального сотрудничества с соседними странами для Калининграда как российского эксклава принимает Москва.

В целом трансграничное сотрудничество между Калининградом и его польскими и литовскими соседями имеет место, несмотря на неравные экономические и институциональные условия. Однако вышеперечисленные виды асимметрии препятствуют развитию трансграничного сотрудничества.

Возможности для развития сотрудничества в социальной и культурной сферах

Несмотря на существующие препятствия, многообразное и устойчивое приграничное сотрудничество развивается в социальной и культурной сферах независимо от того, есть финансирование ЕС или его нет. Осуществляются различные проекты, такие как вовлечение людей с ограниченными возможностями в жизнь общества, обмен опытом и информацией в сфере социального обеспечения граждан, планирование и использование паллиативной медицины, борьба с наркозависимостью и привлечение безработных к выполнению общественных работ. В сфере культуры разрабатываются информационные системы, проводятся семинары и выставки художников, осуществляются музыкальные, танцевальные и театральные постановки и, наконец, идет осмысление общей истории культуры. При этом подобные мероприятия происходят регулярно. Работа в социальных и культурных проектах способствовала укреплению сотрудничества между организациями-участниками.

Помимо финансируемых проектов регулярными стали и мероприятия, проводимые на местном уровне, которые не финансируются международными проектами. Жители приграничных регионов пересекают границу, чтобы принять участие в городских и муниципальных фестивалях, выставках и чтениях, музыкальных, танцевальных и спортивных соревнованиях, например гонках на каяках, велосипедных гонках, соревнованиях по шахматам и футбольных матчах.

В то время как трансграничные проекты в сфере инфраструктуры, экономики и окружающей среды не всегда приводят к желаемому результату, проекты в культурной и социальной сферах реализуются с большим успехом, несмотря на описанные ранее асимметрии в регионах. Большая часть всех приграничных инициатив — культурные или социальные по своему характеру. Эти проекты оказываются успешными благодаря тому, что взаимодействие между участниками по обеим сторонам границы прямое, чаще основанное на взаимодействии человека и группы или группы и человека. Эти проекты в меньшей степени страдают от бюрократических проволочек, они более независимы от определенных национальных интересов, а участники обладают большей свободой действия. Размер и масштаб проектов также может быть отрегулирован в зависимости от имеющихся финансовых возможностей.

Выводы и перспективы

На фоне вышеописанных препятствий, мешающих установлению прочного трансграничного сотрудничества между органами власти, компаниями, неправительственными организациями и другими структурами, культурные и социальные проекты должны реализовываться в первую очередь. Несмотря на социально-экономические и институциональные асимметрии в регионах, жители приграничных районов продолжают поддерживать контакты и с помощью данных проектов расширяют сотрудничество. У них есть реальная возможность лучше узнать друг друга, избавиться от страхов и предрассудков. В результате появляется доверие к соседям по другую сторону границы и улучшается трансграничное сотрудничество. Имея возможность общаться друг с другом, люди по одну стороны границы становятся более восприимчивы по отношению к соседям по другую сторону границы, условиям их жизни. Они могут осознать различия и начнут уважать друг друга. Необходимо поддерживать процесс коммуникации, развивать совместную деятельность. Способствовать этому могут организуемые встречи, семинары и симпозиумы. Цель заключается в том, чтобы устранить различия и неравномерность развития, существующие по обеим сторонам границы. Прогресс, который был достигнут в сфере культуры и социальной сфере, показывает, что трансграничное сотрудничество становится успешным при условии участия в нем жителей всех регионов. В связи с этим важно уделять внимание развитию гражданского общества.