

РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ

УДК 911.3

© 1997 г. В.А. КОЛОСОВ, Р.Ф. ТУРОВСКИЙ

**СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГРАНИЦЫ:
НОВЫЕ ФУНКЦИИ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ И ПРИГРАНИЧНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО**

В статье рассматриваются изменения, происходящие с государственными границами, в условиях интеграционных процессов. Особое внимание уделено зарубежному, прежде всего западноевропейскому опыту трансформации границ и приграничных территорий на современном – интеграционном этапе их развития. Анализируются функции современных границ, в том числе соотношение барьерной и контактной функций, типологии границ. Авторами изучен накопленный в мире опыт приграничного сотрудничества и развития трансграничных районов.

Государственные границы – барьеры и линии связи. Вопросы демаркации и делимитации на местности государственных границ, изучение воздействия их функций на приграничные районы и жизнь различных социальных и этнических групп – традиционная область политико-географических исследований, называемая лимнологией. Один из наиболее известных сюжетов исследований в этой области – классификация государственных границ. В прошлом границы делились на "выгодные" и "невыгодные", "естественные" и "искусственные", что нередко служило основанием для территориальных претензий и даже агрессии. Ныне, когда неправомерность такой классификации давно стала очевидной, прогресс европейской и североамериканской интеграции привел к другой крайности – появлению мифа о стирании государственных границ – этих "шрамов истории". Ведь, как сказал французский ученый О. Маркар, всякая попытка разрушить миф – это способ создать один или несколько новых. Однако государственные границы – биоэтносоциальный инвариант общественной жизни [13], ибо она невозможна без границ, своего рода мембран, регулирующих обмен между этнической и/или государственной территорией и окружающей средой, без чего этой территории грозит хаос и "энтропия" людских и материальных ресурсов.

Известны частные классификации границ по а) морфологии ("геометрические", "астрономические", извилистые, прямые и т.п.); б) природным особенностям (оро- и гидрографические и т.д.); в) происхождению, истории и длительности существования; г) историческим условиям и последовательности возникновения ("послевоенные", компенсационные, "навязанные", колониальные, спорные и др); д) функциям (соотношению барьерной, фильтрующей, контактной функций, а также функций отражения, регулирования, отделения и сопоставления). Особенно интересны и важны классификации границ по множеству признаков, в которых морфология не отрывается от содержания и функций [1, 2, 12, 13].

О барьерной, контактной и фильтрующей функциях границ уже не раз писали отечественные географы (см., например, [1]). Под отражением понимается воспроизводство в функциях границ особенностей политического строя, государственного устрой-

Таблица 1

Типы государственных границ

Типы границ	Политические отношения между странами	Военная ситуация в приграничных районах
1. Отчуждающая	Идеологическое и политическое противостояние, национализм как государственная политика, изоляционизм, территориальные споры и претензии	Закрытость, интенсивные военные приготовления, высокая концентрация войск, пограничные инциденты и конфликты
2. Полупроницаемая	Урегулирование на государственном уровне территориальных конфликтов, наличие договорной базы отношений; попытки реализовать объективные общие интересы, связанные с соседством, наряду с сохранением груза прошлого, отягчающего двусторонние отношения	Сохранение повышенной милитаризованности и особого режима, частичная и асимметричная проницаемость границы, регулируемая системой ограничений
3. Соединяющая	Стабильные и многообразные союзнические отношения, совместное участие в ряде международных организаций, формирование и реализация долговременных общих интересов	Реализация общей концепции национальной безопасности и военной политики; открытая граница с регулированием лишь периодически возникающих дисбалансов в отдельных сферах (иммиграции и др.)
4. Интеграционная	Многолетняя реализация процесса интеграции во всех сферах общественной жизни, передача большей части компетенций государства на международный уровень	Общая глобально-региональная стратегия и военная политика; формирование единого политического военного пространства с отсутствием каких-либо пограничных рестрикций

Ситуация в приграничных регионах

Экономическая ситуация в приграничных районах	Культурная ситуация в приграничных районах	Внутренняя политика по отношению к приграничным районам
1. Практическое отсутствие каких-либо обменов, застой в хозяйстве и его подчинение военным целям. отток коренного населения	Ощущение коренным населением своей "особости", прочное сохранение в его памяти конфликтов прошлого, чувства нестабильности, часто – широкое распространение ирредентистских и (или) сепаратистских настроений; значительные различия между коренным населением и мигрантами, прибывающими в целях поддержания особого режима	Особое внимание "центра" в связи с военными приготовлениями в целях предотвращения сепаратизма и ирредентизма, поддержания особого режима
2. Ограниченные взаимодействия генерируются в основном на межгосударственном уровне	То же; начало формирования "интернационалистской" культуры среди слоев, извлекающих выгоду из приграничных контактов ¹	Господство централизма и (или) отсутствие специальной политики; реализация отдельных проектов, связанных, как правило, с освоением природных ресурсов
3. Экономическая взаимозависимость, асимметричная в случаях значительных различий в уровне развития между странами; массовые потоки товаров, капиталов, людей, в том числе фронтальеров; развитие экономических контактов, генерируемых не только "центрами" соседних стран, но и в самих приграничных районах и другими их регионами; формирование трансграничных пространственных систем (агломераций, производственного кооперирования и т.п.)	Доминирование "интернационалистской" культуры; укрепление среди ее носителей способности бесконфликтно существовать в нескольких "культурных мирах" – национально-государственной и своей этнической культуры, иностранных культур и специфической культуры приграничного региона	Специальная политика на уровне государств, а также на основе двусторонних соглашений и в рамках международных организаций
4. Усиление экономической взаимозависимости, завершение формирования единого экономического пространства	Усиление "интернационалистской" культуры и дуализм между ее носителями и остальной частью населения; преодоление национально-культурных предубеждений и стереотипов, сепаратизма и ирредентизма среди всех слоев населения	Специальная политика стимулирования зон контакта между культурами и инноваций; формирование специальных органов регулирования, а затем и управления трансграничными районами и делегирование им части полномочий; формирование собственной налоговой базы и бюджета

¹ Характеризуется повышенной мобильностью, восприимчивостью к инновациям, осознанием своих особых интересов и пренебрежением к законам, национальной и культурной терпимостью; нередко требование к "центру" признать коренное население этнокультурным меньшинством и предоставить специальные права.

ства, уровня экономического, социального и культурного развития страны. В самом деле, режим и функции границы в большей или меньшей степени соответствуют идеологии, стратегическим целям и экономическим возможностям страны на мировом рынке и рынке своих соседей. Страны с тоталитарными режимами обычно имеют границы с ярко выраженными барьерными функциями (так называемые фронтальные), имеющими сакральный характер ("мы" и остальной враждебный мир), с особым режимом приграничной зоны. Функция отделения состоит в дифференциации одной этнической, социальной или культурной группы от другой, сохранении и поддержании различий и разнообразия. Регулирующая роль границы заключается в поддержании определенного экономического режима, равновесия на государственной территории. Функция сопоставления выражается в том, что существование границы позволяет поддерживать в мировых экономических и других отношениях элементы конкуренции, в частности, сопоставлять издержки, преимущества и невыгоды производства тех или иных товаров в стране.

В числе географических факторов, влияющих на соотношение барьерной и контактной функции границ и глубину приграничной зоны, можно выделить группу "первичных", среди которых: величина и компактность государственной территории, с чем связана ее средняя удаленность от границы, природные особенности приграничья, их обеспеченность природными ресурсами. К группе производных географических факторов можно отнести экономико-географическое положение, уровень экономического развития, отраслевую структуру и взаимодополняемость хозяйства, этноконфессиональный состав населения и особенности его социальной психологии.

Ныне наблюдается тенденция к активизации контактной функции границ. Можно выделить четыре основных типа государственных границ (табл. 1) и соответствующих им ситуаций в приграничных регионах (табл. 2). В мире доминируют полупроницаемые границы: границы соединяющего типа сформировались пока только в Северной Америке и Западной Европе, где, по-видимому, скоро возникнут и интеграционные границы. Границы между странами СНГ быстро эволюционировали от соединяющего типа к полупроницаемому. В СНГ имелась и в определенной мере еще в принципе сохраняется возможность "обойти" этапы развития границ и приграничных районов, пройденные развитыми странами, но нерешенность задач государственного строительства, неотъемлемый элемент которого – создание системы границ, часто вступает в противоречие с интеграционными тенденциями, вследствие чего барьерные функции усиливаются.

Европа – континент с самыми молодыми границами [9, 10]. Последствия многочисленных переключений европейской политической карты, в нашем столетии происходивших волнами – после первой и второй мировых войн, после 1989 г., – сильно сказываются в хозяйственных и политических ландшафтах практически всех европейских стран, число которых резко умножилось. "Европа – это машина по деланию границ", – сказал известный французский исследователь границ М. Фуше. Поскольку Западная Европа – один из главных центров мирового развития, то при этом переключении границ там и сама модель их функционирования оказали огромное влияние на формирование границ и приграничных территорий во всем мире. Распад социалистической системы в 1989 г. и последовавший вскоре распад ее краеугольного камня – СССР подтвердил старую "репутацию" Европы, вызвав появление большого числа новых стран и обширного нового приграничья. Протяженность новых границ одной только России составила около 13 тыс. км. Примечательно, что общая длина границ СССР и РФ почти равна – соответственно около 62 тыс. и 61 тыс. км. Все новые российские границы не оформлены с точки зрения международного права – предстоит выполнить огромную работу по их делимитации, произвести соответствующие съемки, оформить их результаты документально и передать в ООН. Только после этого возможны работы по демаркации границы на местности [6].

К сожалению, многочисленные проблемы молодых государств и в особенности этнотерриториальные конфликты заслонили важность целенаправленного

воздействия государства на развитие новых приграничных регионов с учетом богатого европейского опыта; Россия и другие постсоветские страны, по-видимому, вынуждены будут повторить весь длинный путь, пройденный в этой области странами ЕС, вместо того чтобы "срезать крюк". Граница – это в том числе и бюрократический институт, имеющий собственную логику и инерцию развития и стремящийся к самоукреплению.

Опыт развития трансграничных районов в западноевропейских странах. Под трансграничным районом обычно понимается охватывающая часть территорий двух или нескольких соседних стран социально-экономическая система, характеризующаяся определенным единством природной первоосновы и/или связей расселения, трудовых и культурно-бытовых поездок населения, хозяйства, инфраструктуры, нередко также исторических, этнических и культурных традиций.

В настоящее время в ЕС официально выделяются трансграничные районы Льеж – Хассельт – Маастрихт – Аахен (Бельгия, Нидерланды, ФРГ), Твенте – Восточный Гельдерланд – Вестмюнстерланд (Нидерланды – ФРГ), Лондондерри – Донегал (Ирландия, Великобритания), Саар – Северный Люксембург – Северная Лотарингия (ФРГ – Люксембург – Франция), Долларт – Эмс (Нидерланды – ФРГ) и др.

Одни из наиболее зрелых трансграничных районов в мире – Женевский и Базельский – и именно их опыт в значительной мере положен в основу недавно принятых документов ЕС и Совета Европы.

Развитие Базельского трансграничного района связано с историей города и его географическим положением. Длительное время рост Базеля в южном направлении сдерживали склоны Юры, в северном и западном – границы Швейцарии. В послевоенный период быстрое промышленное развитие и либерализация таможенного режима способствовали расширению агломерации, в том числе и за пределы национальной территории. Этому благоприятствовали исторически сложившиеся хозяйственные связи, высокий уровень индустриализованности приграничных районов Франции и ФРГ. Ныне Базельский район (общая численность населения – свыше 500 тыс. человек) включает 5 швейцарских коммун, 5 французских и 13 германских; из всех них не менее 1/3 самодеятельного населения ежедневно отправляется в центральный город на работу.

Формированию Женевского трансграничного района способствует морфология границ Швейцарии. Кантон Женева вошел в состав конфедерации в 1815 г. До этого Женевская республика была отрезана от своих швейцарских союзников участком территории Франции, однако с тех пор образовавшийся на ее основе кантон связан с основной частью страны узким (шириной на отдельных участках всего 2 км) коридором Версуа. Граница кантона Женева с Францией составляет более 102 км, с другими кантонами – всего 4. Трансграничные связи Женевы асимметричны: благодаря курсу швейцарского франка по отношению к французскому в кантон прибывает ежедневно несколько тысяч фронтальеров из Франции. Частично соседние коммуны Франции превратились в спальни, а их сельское хозяйство ориентировано на обслуживание богатой Женевы. Женевский трансграничный район включает пять кантонов Швейцарии, семь департаментов Франции и итальянскую область Валле-д'Аоста [14].

Под приграничным сотрудничеством в Западной Европе понимается совместное решение хозяйственных и иных проблем местными органами власти соседних районов на основе напрямую заключаемых между ними соглашений. Его история насчитывает уже около 40 лет. Еще в 1963 г. в Базельском трансграничном регионе образованы Рабочая группа и Комитет по содействию ей, сфера деятельности которых распространяется на коммуны во всех трех соседних странах. В Женевском регионе действует региональная комиссия по трансграничному сотрудничеству, решившая, в частности, трудные вопросы налогообложения фронтальеров и перераспределения части выплачиваемых ими налогов в Швейцарии в пользу соседних французских департаментов Эн и Верхняя Савойя. Кантон Женева, французский район Рона-

Альпы и власти г. Лион согласовывают свою экономическую и социальную политику, совместно регулируют землепользование.

Однако первый импульс созданию международно-правовой инфраструктуры приграничного сотрудничества, соответствующей достигнутому уровню европейской интеграции, дало создание в 1969 г. Европейской Ассоциации трансграничных районов (ЕАТГ). Второй этап развития приграничного сотрудничества начался в результате подписания в 1980 г. в Мадриде странами – членами Совета Европы Рамочной конвенции по трансграничному сотрудничеству территориальных коллективов. Конвенция, в частности, установила, что заинтересованные страны могут подписывать соглашения, регулирующие рамки и формы, в которых могут сотрудничать местные власти приграничных районов. В 1984 г. в соответствии с этой конвенцией пересмотрен статус ЕАТГ [7].

Отсчет третьего этапа развития приграничного сотрудничества можно вести с принятия в 1985 г. Европейской хартии местного самоуправления и в 1986 г. – Хартии Сообщества по регионализации, – нашедших отражение в реформе Европейских структурных фондов с января 1989 г., предусматривавшей специальные меры по развитию трансграничных районов. В том же году в Декларации о приграничном сотрудничестве в Европе Совет Европы заявил об особом приоритете их развития и необходимости скорейшей разработки его программ, охватывающих различные аспекты экономической, социальной и культурной жизни на уровне регионов и низовых административных единиц и при участии не только местных властей, но и других юридических лиц, а также специального раздела международного права. Вскоре, в 1990 г., последовало и принятие серии региональных программ INTERREG, также касавшихся и трансграничных регионов и составивших отчасти юридические рамки для деятельности созданных в них институтов.

Региональные и местные власти стран, подписавших указанные документы, имеют право напрямую заключать соглашения с местными властями соседних стран, касающиеся информации друг друга о своей деятельности (первый шаг), взаимодействия в области экономики, охраны среды, инфраструктуры, в социальной сфере, но особенно – в территориальном планировании и регулировании землепользования. В трансграничных регионах предлагается создать рабочие органы из представителей местных властей соответствующего уровня, стратегию которых и конкретные задачи которых определяет специальный комитет, разрабатывающий проекты решений и выполняющий технические и административные функции.

Принятие названных документов подвело итог важнейшему в новейшей истории Европы периоду глубокой структурной перестройки и интернационализации мирового хозяйства после кризиса 1973–1974 гг., который привел к коренным изменениям функций регионов в хозяйственном и культурном пространстве промышленно развитых стран [3, 4]. Более глубокое разделение труда и все большая специализация одних районов на сложных управленческих функциях и НИОКР, с одной стороны, и исполнительских, производственных – с другой, открытие границ для свободного передвижения товаров, капиталов и людей вызвали усиление конкуренции между районами за привлечение инвесторов, что, наряду с социально-политическими причинами, потребовало передачи им новых полномочий, более четкого разделения компетенций между центральными и региональными властями. Районы, расположенные по обе стороны границ, получили возможность сообща использовать свой потенциал и преимущества нового географического положения в едином экономическом пространстве ЕС, что и было предусмотрено в Хартии Сообщества по регионализации и в других документах.

Для этого были необходимы новые формы территориально-политической организации, возрождения старой или формирования новой идентичности жителей трансграничных районов. Институциональная организация таких районов, по мысли их идеологов, должна была быть гибкой, соответствовать степени реальной интеграции и конкретным ситуациям. Цель политики Совета Европы и ЕС в отношении

приграничья – способствовать дальнейшему его превращению из периферийных районов с неблагоприятным положением в границах государственных территорий в связующие элементы хозяйства объединенной Европы и двигатель ее интеграции, реализации этнокультурной идентичности жителей многих трансграничных районов, "задавленных" национальными государствами [8].

Западноевропейские страны по-разному отнеслись к названным документам. Рамочную конвенцию ратифицировало большинство – 16 стран – членом Совета Европы (о чем следует помнить новым его членам – Украине и России). Некоторые из них, в первую очередь Германия с ее федеративным государственным устройством, попытались как можно полнее реализовать их, воспользоваться преимуществами, которые она получает благодаря положительному балансу трансграничных трудовых поездок. Более того, принципы этих документов применяются германскими землями и крайзами, граничащими не только со странами ЕС, но и Польшей и Чешской Республикой. Так, документы о приграничном сотрудничестве с местными властями этих стран были подписаны землями Мекленбург, Бранденбург, Саксония и Бавария, причем за основу был взят опыт сотрудничества земель Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония с провинциями Нидерландов.

Однако некоторые страны подписали конвенцию с существенными оговорками, в том числе Испания и Франция, что, впрочем, не мешает их приграничным регионам и коммунам успешно развивать приграничное сотрудничество, действуя на неформальной основе, иногда на основе частного права. Остается острой проблема юридического непризнания совместно созданных органов трансграничных регионов национальными законодательствами. В последнее время в Брюсселе готовились документы для решения этого вопроса.

Таким образом, большое научное и практическое значение имеет определение глубины и особенностей приграничного пространства – социально-географической зоны, прилегающей к границе или пропускному пункту (например, аэропорту), в которой наблюдаются специфические пограничные явления и процессы. Они связаны с интересами соседних стран и возникают в результате взаимодействия их экономических, политических, правовых, культурных и иных систем. Приграничное пространство, как и всякое другое, характеризуется длиной (протяженностью), глубиной (шириной) и конфигурацией. Кроме того, его важнейшая характеристика – интенсивность (плотность, насыщенность) пограничных явлений и процессов [5]. Глубина приграничного пространства тем больше, чем выше интенсивность пограничных явлений и процессов. Следовательно, общая его глубина, во-первых, варьирует от участка к участку границы, во-вторых, внутренний рубеж приграничного пространства складывается как средняя линия между границами "частных", "отраслевых" приграничных пространств – экономического, культурного, политического, военного и т.д., появляющихся как следствие соответствующих взаимодействий.

Оценка глубины приграничного пространства важна прежде всего для разработки особого статуса прилегающих к границе областей, административных районов и поселений, наделения их властей специальными полномочиями, обеспечивающими успешное приграничное сотрудничество.

Для разработки критериев определения глубины приграничного пространства необходимо изучить максимально широкий набор осуществляемых в ней видов деятельности и их субъектов (так, крупные, средние и малые предприятия по-разному ощущают близость границы и реагируют на изменения ее функций) и трансграничные потоки товаров, транспортных средств и людей как отражение этой деятельности, социально-психологическую обстановку (общественное мнение и самоидентификацию населения, взаимоотношения и мнения местной администрации, публикации в печати и т.п.), силы, заинтересованные в разных режимах функционирования границы. Эти проблемы – предмет специальных исследований – и частично затрагиваются в других статьях участников настоящего проекта.

Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 95-06-17436).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Географические границы. М.: Изд-во МГУ, 1982.
2. Колосов В.А. Территориально-политическая организация общества. Дис. ... д-ра геогр. наук. М.: ИГРАН, 1992.
3. Колосов В.А., Грицай О.В. Мировое капиталистическое хозяйство и региональное развитие (социально-географические аспекты структурной перестройки) // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1986. № 3. С. 74–83.
4. Колосов В.А., Грицай О.В. Региональная политика Запада в условиях пространственно-отраслевой перестройки мирового хозяйства. // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1987. № 2. С. 43–53.
5. Кудияров В. Пограничные пространства России // Вестн. границы России. 1996. № 2. С. 77–83.
6. Федеральная пограничная служба: результаты прошедшего года и взгляд в будущее // Вестн. границы России. 1996. № 1. С. 4–19.
7. Convention-cadre Europeenne sur la cooperation transfrontaliere des collectivites ou autorites territoriales // Identites, espaces, frontieres. Paris, 1993. P. 146–154.
8. Dressler-Holohan W. La politique regionale europeenne de cooperation regionale transfrontaliere et les modalites de son application dans le cadre francais // Identites, espaces, frontieres. Paris, 1993. P. 112–145.
9. Foucher M. Fronts et Fronieres. Un tour de monde geopolitique. P.: Fayard. 1991.
10. Foucher M. (sous la direction de). Fragments d'Europe. Atlas de l'Europe mediane et orientale. P.: Fayard, 1993.
11. Foucher M. Les nouvelles frontieres de l'Union europeenne // Frontieres et espaces transfrontaliers. 1995. № 3. P. 1–11.
12. Prescott J.R.V. Political Frontiers and Boundaries. L.: Allen und Unwin. 1987.
13. Raffestin C. Autour de la fonction sociale de la frontiere // Identites, espaces, frontieres. Paris, 1993. P. 157–164.
14. Sanguin A.-L. La Suisse, essai de geographie politique. Gap: Ophrys, 1983.

Институт географии РАН

Поступила в редакцию
8.X.1996

V.A. KOLOSOV, R.F. TUROVSKY

MODERN STATE BOUNDARIES: NEW FUNCTIONS IN INTEGRAL CONDITIONS AND FRONTIER COOPERATIONS

The article deals with the changing problems of the modern World. The research is dedicated to the western-european experience of a new attitude towards the state borders, new functions of borders in the era of political integration. The problem of frontier cooperation is especially stressed because of its importance for contemporary Russia.