Трансграничное франко-итальянское сотрудничество, или почему с соседями лучше не ссориться

Э.В. Ермакова

В статье рассматривается трансграничное сотрудничество между Францией и Италией на современном этапе, которое определяется широкомасштабными программами, запущенными Европейским союзом. Автор анализирует основные этапы развития приграничного взаимодействия региона, находящегося в самой оживленной части Европы.

Соседи редко любят друг друга. Это даже не расхожее мнение, а просто данность, о которой мы вспоминаем каждый раз, когда возникают самые незначительные проблемы с теми, кто живет рядом. Иногда из-за сущей ерунды, из-за микроскопического кусочка пограничной земли между двумя заборами могут возникнуть локальные конфликты и даже войны, напоминающие в миниатюре самые кровопролитные сражения мировой истории. Конечно, можно воевать до последней капли крови и ничего не достичь. Но всегда есть один, правда менее популярный, путь мирного решения споров. Причем зачастую примирить соседей легче снизу, когда они сами непосредственно участвуют в этом процессе, нежели сверху, когда власти с помощью указов и постановлений навязывают свой мир.

В истории приграничных районов между Францией и Италией немало страниц разного цвета: от черных до светлых, не считая полутонов. Прежде всего необходимо напомнить, что франко-итальянская граница проходит как по суше (от Монблана до Средиземноморья по горным вершинам), так и по морю между островами (французской Корсикой и итальян-

ской Сардинией) и континентальной частью. Географические особенности наглядно показывают, что основная нагрузка трансграничного сотрудничества между двумя странами лежит на равнинном участке границы, в зоне Средиземноморья. Однако приграничные контакты в горной местности, несмотря на отдаленность крупных городов от приграничной территории, также становятся более оживленными в таких традиционных областях, как спорт, туризм, развитие инфраструктуры горной местности и т.д. Что касается морской границы, то трансграничные контакты Франции и Италии на этом пространстве несколько тормозятся недостаточной современной оснащенностью таких действующих портов, как Бастия на Корсике, Кальяри на Сардинии, Ливорно в Тоскане. Именно на них ложится сегодня основная нагрузка по транспортировке грузов.

Франко-итальянская граница в нынешнем виде возникла в историческом смысле не так давно. Точкой отсчета можно считать 1769 г., когда остров Корсика, принадлежавший ранее Генуэзской республике, был присоединен к Франции. Этот болезненный для Италии факт до сих пор сохраняется в коллективной памяти

Ермакова Элла Владимировна – соискатель кафедры социологии МГИМО(У) МИД России.
E-mail: ella_ermakov@mail.ru

■ Международные отношения

двух народов, как проигравшего, так и победившего¹. Если же говорить о современной истории, то совсем «свежими» остаются воспоминания о захвате французского приграничного средиземноморского города Ментона войсками Муссолини во время Второй мировой войны, что само по себе не добавляет симпатии обоим соседям.

Интересно и то, что обычное при этом противостояние приграничных народов находит отражение и в лингвистическом плане. Так, во французском слове «граница» (*frontière* – линия фронта) уже заложен смысл обороны. И действительно, со стороны Франции вдоль всей границы расположены многочисленные крепости. В свою очередь итальянцы демонстрируют более спокойное отношение к линии, отделяющих их от французов: *il confine di stato* (граница), а буквально «край государства». И только. Впрочем, со стороны Италии фортификационные сооружения тоже присутствуют, но их все-же меньше, чем у соседей. Из приведенных выше примеров становится очевидным, что при всех интеграционных процессах, которые сегодня наблюдаются в трансграничном пространстве Евросоюза, линии раздела между национальными общинами не стираются сами по себе. Они становятся лишь более прозрачными в тех вопросах, с которыми население приграничных районов сталкивается в своей повседневной жизни чаще всего, – торговле, образовании, культуре.

Поэтому, когда европейцы говорят о расширении трансграничного сотрудничества, они имеют в виду развитие тех областей взаимодействия, которые были ранее недостаточно охвачены этим процессом, – сотрудничество на уровне институтов государственного управления. Если верно крылатое выражение, что границы не исчезают бесследно, то очевидно и то, что увеличиваются их функции, то есть их роль в гармонизации компетенций институтов приграничных государств. Пример франко-итальянского трансграничного сотрудничества показывает не только определенные успехи этих контактов, но и те типичные ошибки, с которыми обычно сталкиваются такие близкие и такие разные соседи.

Чтобы понять происхождение некоторой замедленности в трансграничном сотрудничестве между Францией и Италией на современном этапе, необходимо совершить небольшой экскурс в историю их соседских отношений за последние десятилетия, которые можно было бы разделить на три этапа. Условно первый этап принято считать с конца 50-х гг. XX в., а точнее, с 1957 г., когда шесть западноевропейских стран (Германия, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург) подписали в Риме соглашение об Общем рынке. Это соглашение, получившее название Римского договора, формализовало начало первого этапа на пути углубления интеграционных процессов в Европе и позже привело к созданию Европейского

экономического сообщества (ЕЭС), а затем и Европейского союза (ЕС)².

Этот этап условно заканчивается в 1990-м, когда еще не была определена широкомасштабная программа трансграничного сотрудничества между Францией и Италией, которое явно буксовало в сравнении с другими странами Евросоюза. К примеру, в это же время бурно развивалась аналогичная программа между Францией и Германией, предусматривавшая сотрудничество породненных городов, совместные действия по решению самых разнообразных проблем: водоснабжение, транспорт, устройство приграничных территорий, сотрудничество в области культуры, но без юридической и финансовой базы.

Одним из первых основополагающих документов, определивших функции трансграничного сотрудничества в рамках Евросоюза, стал Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции (Мадридской конвенции 1980 г.) о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями. Этот документ предусматривает создание и деятельность еврорегиональных групп сотрудничества, деятельность которых получает юридический статус. Целью таких групп, состоящих из местных органов власти и других государственных органов, является осуществление приграничного и межтерриториального сотрудничества в рамках полномочий и прерогатив их членов. На основании этого Протокола Совет Европы может разрабатывать модели национального законодательства для содействия принятию договаривающимися сторонами соответствующих национальных законов по обеспечению эффективной деятельности еврорегиональных групп сотрудничества³.

Десятилетие, с 1990 по 1999 гг., принесло значимые результаты в сфере межрегионального сотрудничества. Это связано в первую очередь с реализацией одной из самых крупных и значительных программ Европейского союза по сотрудничеству в области проектов межрегионального значения Интеррег (INTERREG – Трансевропейское сотрудничество для сбалансированного развития), которую еще называют Инициативой Сообщества⁴.

Общая цель инициатив Интеррег I и II состоит в достижении того, чтобы национальные границы не были барьером для сбалансированного развития и интеграции европейских территорий. Изоляция пограничных областей имеет два следствия:

- с одной стороны, наличие границ разъединяет народы в экономическом, социальном, культурном отношении и препятствует согласованному управлению экосистемами;

- с другой стороны, при проведении национальных политик часто пренебрегали пограничными областями. В итоге их экономика стала развиваться как периферийный компонент в рамках национальных границ.

Конкретное выражение трансграничные отношения между Францией и Италией получили в 1993 г., когда в Риме было подписано двустороннее соглашение о трансграничном сотрудничестве. Оно зафиксировало, в частности, перечень тех областей, где двусторонние контакты должны были развиваться в первую очередь. Помимо традиционных гуманитарных аспектов, были упомянуты сферы охраны окружающей среды и взаимодействия в сельском хозяйстве⁵.

90-е годы прошлого столетия стали действительно «урожайным» периодом в развитии европейского трансграничного сотрудничества. Так, в 1995 и в 1998 гг. в Страсбурге было подписано соответственно два Дополнительных протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Особенно стоит в данном контексте обратить внимание на Дополнительный протокол №2, поскольку именно он предоставлял местным властям возможность самостоятельно создавать институты трансграничного сотрудничества и подписывать соглашения, имеющие юридическую силу⁶.

Важным политическим документом, под которым поставили подпись почти 300 европейских регионов разной величины с различными административными и политическими структурами и в которых проживает порядка 400 млн человек, является Декларация Ассамблеи регионов Европы о регионализме в Европе. Она была принята в Базеле (Швейцария) 4 декабря 1996 г.⁷ Принятие этого документа отразило заинтересованность европейцев в углублении процессов регионализации на европейском континенте, позволило зафиксировать выработанные практикой принципы регионального строительства в Европе. Принципиальное значение имеет записанный в Декларации вывод о том, что регионы представляют собой незаменимый элемент построения Европы и процесса европейской интеграции. Декларация подчеркивает многообразие регионов, важность для Европы процессов интеграции и регионализации, определяет понятие региона, его институциональную организацию, полномочия, взаимоотношения с государством и местными властями и, наконец, рамки и принципы его деятельности на международной арене.

В частности, в документе указывается, что регионы должны быть способны действовать на международной арене. Они могут заключать договоры, соглашения, подписывать протоколы о намерениях международного характера, имеют право открывать собственные представительства за рубежом и при соответствующих международных организациях, участвовать в международных акциях своего государства при его согласии и на основе внутреннего законодательства. Подчеркивается также, что государство должно консультироваться с регионами, если их фундаментальные интересы затрагиваются,

например, международным договором, который оно планирует заключить⁸.

Помимо указанных выше текстов, франко-итальянское трансграничное сотрудничество опирается на ряд документов, которые положили начало тому или иному этапу этих двусторонних отношений, каждый раз фиксируя происходящие изменения. Так, началом институционального сотрудничества между Францией и Италией считается апрель 1982 г., когда был подписан протокол о намерениях создать Рабочее объединение Западных Альп (CONTRAO), для согласованной деятельности местных органов власти приграничных зон по развитию и устройству соседних территорий. Правда, после этого документа наступило некоторое затишье.

Только в начале 1990-х гг. наметилось оживление приграничного взаимодействия. Например, в ноябре 1990 г. было подписано соглашение между французским городом Ментона и итальянским Вентимилье, которое касалось торговли, центров обучения языку соседей, спортивных мероприятий на местном уровне. А 1991 г. был отмечен проведением первой трансграничной конференции под общим названием «Пространство Монблан», предоставившую трибуну ученым и руководителям как центральных, так и местных органов власти для обмена мнениями о возрастающей роли непосредственных трансграничных контактов в усилении Европейского союза в целом.

В последующие годы подписанные документы в этой области стали отличаться большим масштабом поставленных задач. Так, в марте 1996 г. было достигнуто соглашение о проведении Конференции франко-итальянских Альп (CAFI), а в марте 1997 г. – о Конференции трех провинций (итальянских Империя и Кунео и французских Приморских Альп). А в ноябре 2007 г. словарь трансграничного сотрудничества пополнился названием нового еврорегиона – Альпийско-средиземноморского (Alpes-Méditerranée), который объединил французские области Рона-Альпы, Прованс-Альпы-Лазурный берег и итальянские области Валле д'Аоста, Пьемонт и Лигурия⁹.

Этот обширный регион в самом центре Европы занимает 109 тысяч квадратных километров, а население составляет 17 тыс. человек. Создание этой новой европейской региональной структуры было обусловлено как культурными, так и экономическими факторами, которые многие тысячелетия на практике определяли жизнь людей по обе стороны границы. Схожесть образа жизни на приграничных территориях сразу бросается в глаза. Так, например, коренные римляне называют своих соотечественников из Турина, находящегося на севере страны, «французскими итальянцами», имея в виду их манеру поведения, сдержанность и даже внешность. Помимо традиционного сотрудничества в области туризма, культуры, транспорта, ох-

■ Международные отношения

раны природы Альпийско-средиземноморский регион большое внимание уделяет обмену в сфере образования. Достаточно сказать, что практически все крупные города по обе стороны границы имеют свои университеты. Для реализации самостоятельной международной деятельности, Альпийско-средиземноморский регион даже организовал собственную штаб-квартиру в Брюсселе для более эффективного сотрудничества как в рамках Евросоюза, так и на международной арене.

После реформы региональной политики Евросоюза франко-итальянская граница с января 2008 г. занимает первые позиции по приоритетности развития трансграничного сотрудничества, на которое были выделены структурные фонды в рамках программы «Альпийское трансграничное сотрудничество» (ALCOTRA)¹⁰.

С 1994 по 1999 г. Евросоюз направлял свои усилия на реализацию программы Интеррег II, которая продолжила и расширила функции Интеррег I по трем направлениям:

- международное сотрудничество на региональном и национальном уровнях;
- завершение межнациональных энергетических сетей и объединенные действия по предотвращению наводнений и засухи;
- развитие пространственного планирования крупных групп географических областей Союза и Центральной и Восточной Европы.

Поддержка Сообщества преимущественно касалась развития систем совместного управления и международных и межнациональных органов, сотрудничества между малыми и средними предприятиями, образования, обучения и культурных обменов, проблем здоровья, защиты окружающей среды, энергетических сетей, транспорта и коммуникаций в пограничных районах. Кроме того, вопросы сотрудничества внутри Европейского Сообщества по проблемам регионального развития были специально рассмотрены внутри Статьи 10 Регламента Европейского фонда регионального развития, на который в 1994-1999 гг. было израсходовано 200 млн евро¹¹.

Интеррег II позволил приобрести опыт по сотрудничеству на больших межнациональных территориях, включая в процесс достижения более высокой степени территориальной интеграции местные, региональные и национальные власти. Общая цель всех программ Интеррег состоит в продвижении международного, межнационального и межрегионального сотрудничества и сбалансированного развития территории ЕС. Ядром Инициативы являются действия на границах и в пограничных областях. С расширением большее внимание будет уделяться внешним границам ЕС. Специальное внимание должно уделено периферийным, замкнутым областям и сотрудничеству между городами.

Программа финансируется одним из Структурных фондов - Европейским фондом регионального развития (ЕФРР). Франко-итальян-

ское межрегиональное сотрудничество стало одним из главных приоритетов программ Интеррег наравне в со странами-кандидатами для вступления в ЕС. Однако по мере реализации инициатив Интеррег соседи не переставали предъявлять друг другу претензии, которые в общих чертах сводились к эффективности и «личному» вкладу каждой из сторон в осуществление общих задач. В итальянской экономической прессе, к примеру, первые упоминания о программе Интеррег появились несколько раньше, нежели в аналогичных французских изданиях. Это дало повод Италии выступить с критикой французских партнеров за отсутствие оперативности¹².

Следующий этап развития трансграничного сотрудничества между Францией и Италией относится к 1999–2006 гг. Мы приближаемся к периоду, когда децентрализованное сотрудничество между европейскими странами постепенно преобразуется в трансграничное сотрудничество на местном уровне в рамках Евросоюза. Причем этот процесс проходит по-разному – в зависимости от участников. Например, французский подход к этому процессу опирается на внутреннее законодательство, по которому трансграничное сотрудничество является естественным результатом децентрализованного сотрудничества между европейскими странами. Однако весь опыт поэтапного структурирования трансграничного сотрудничества на франко-итальянской границе показывает, что в его основе лежат общие планы по устройству приграничных территорий.

Таким образом, трансграничное европейское сотрудничество, естественный и законный результат региональной политики ЕС, становится незаменимым инструментом для развития приграничных зон. Доказательством этому могут служить разнообразные документы, связанные с проектами по урбанизации и по развитию приграничного пространства. В этой связи показательным может считаться Территориальная директива по обустройству французского департамента Приморские Альпы, которая учитывает не только местную специфику, но и особенности пограничной территории своих итальянских соседей. И конечно же, обобщающей общеевропейской программой стала Интеррег IV, рассчитанная на период с 2007 по 2013 г.¹³ Сегодня она может считаться точкой опоры для гармонизации усилий всех стран ЕС в продвижении теории и практики трансграничного сотрудничества. Она соединяет в себе все основные направления трансграничного сотрудничества, фиксирует его приоритеты, дает ориентиры для определенных групп стран, участвующих в проекте.

Очень часто, когда говорят о сотрудничестве, то прежде всего имеют в виду невиданное множество самых разнообразных договоров, соглашений и прочих документов, без которых невозможно координировать деятельность

миллионов участников. Однако излишняя бюрократизация процесса сотрудничества часто лишь тормозит естественное желание народов общаться по-соседски, как это делают соседи в повседневной жизни. Очень часто общая воля населения приграничных районов значительно опережает намерения их государств. Люди общаются, торгуют, изобретают, учатся говорить на языке соседа. Их дети растут в естественной двуязычной культуре, которая, не оглядываясь ни на «болонские процессы», ни на протоколы о намерениях, толкает их навстречу друг другу, если, конечно, есть желание дружить, а не ссориться.

Ermakova E. V. Cross-Border Cooperation between France and Italy or why it is Better not to Quarrel with Neighbors.

Summary: *The article in question deals with the actual cross-border cooperation between the France and the Italy which is characterized by the wide programs launched by the European Union. The author analysis the principal stages of the development of the cross-border contacts of this European region which is situated right in the heart of the Continent.*

Ключевые слова

Франция, Италия, трансграничное сотрудничество, Европейский союз, программы Интеррег, еврорегионы.

Keywords

France, Italy, cross-boarder cooperation, European Union, INTERREG programs, European regions.

Примечания

1. Wassenberg B./Beck J. Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume IV): les régions frontalières sensibles. – Stuttgart : Franz Steiner Verlag., 2011. P.154.
2. Histoire du Traité de Rome.- <http://www.traitederome.fr/fr/histoire-du-traite-de-rome/l-heritage-du-traite-de-rome/le-marche-commun-fondement-de-l-union-europeenne/>
3. См.: Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов // Полис.1999.№ 5.
4. Wassenberg B. Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume I): les régions frontalières françaises. – Stuttgart : Franz Steiner Verlag., 2010. P.154.
5. Wassenberg B./Beck J. Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume IV): les régions frontalières sensibles. – Stuttgart : Franz Steiner Verlag., 2011. P.145.
6. Совет Европы.-[http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2010\]/_rus.asp/](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/_rus.asp/)
7. Dumoulin M. Ces chers voisins. – Stuttgart. Franz Steiner Verlag., 2010. P. 128.
8. Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.- М.: Научная книга,1999. С. 425–429.
9. Wassenberg B. Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume I): les régions frontalières françaises. – Stuttgart : Franz Steiner Verlag., 2010. P.157.
10. Interreg-Alcotra.- <http://www.interreg-alcotra.org/>
11. Wassenberg B. Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume I): les régions frontalières françaises. – Stuttgart : Franz Steiner Verlag., 2010. P.156.
12. Там же. С.157
13. Espaces transfrontalières.-<http://www.espaces-transfrontaliers.org/>