
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 332.122, 339.5

В. О. Ооржак

Тувинский институт комплексного освоения природных ресурсов Сибирского
отделения РАН, г. Кызыл, email; v.oorgak@yandex.ru

**УПРАВЛЕНИЕ ПРИГРАНИЧНЫМИ РЕГИОНАМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ
СТРАНАХ: НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ
ГЕРМАНИИ**

Ключевые слова: управление, регулирование, приграничные регионы, опыт в зарубежных странах, еврорегион, Федеративная Республика Германия, социально-экономическое развитие, Республика Тыва, потенциал.

Статья посвящена изучению и анализу методов и подходов зарубежных стран, к проблемам развития приграничных регионов, роль которых как зоны интеграции возрастает в эпоху глобализации. Актуальность данного вопроса напрямую связано с тем, что эффективность любой страны складывается из управления отдельными регионами, в том числе приграничными, депрессивными, которые входят в ее состав. Целью данной работы является исследование систем и методов регионального управления, том числе с приграничными регионами на примере Федеративной Республики Германии, в контексте современной модели управления приграничными регионами Евросоюза, создания еврорегионов. Решались задачи, по изучению опыта данной страны, принимая во внимание подходящие для данной ситуации методики по улучшению качества управления, регулирования и адаптирования их под нашу страну. Опыт Федеративной Республики Германии свидетельствует, что разумное использование преимуществ приграничного положения дает мощный импульс для развития даже самых неблагополучных приграничных территорий. Такой опыт управления приграничными регионами, вполне могло бы быть адаптированными в приграничных регионах южной Сибири России, с учетом особенностей каждого из них, в частности Республики Тыва, даже в современных условиях.

V. O. Oorzhak

Tuvinian Institute for Exploration of Natural Resources of SB RAS, Kyzyl,
email: v.oorgak@yandex.ru

**MANAGEMENT OF BORDER REGIONS IN FOREIGN COUNTRIES:
ON THE EXAMPLE OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY**

Keywords: management, regulation, border regions, experience in foreign countries, Euroregion, Federal Republic of Germany, social-economic development, the Republic of Tyva, potential.

The paper considers the study and analysis of methods and approaches in foreign countries, it considers the development problems of border regions, the role of which increases in the globalization era as an integration zone. The relevance of the mentioned issue is directly connected with that fact that the effectiveness of a country consists of the management of individual regions including border and depressive ones. The aim of the work is studying systems and methods of regional management including border regions as Federal Republic of Germany case study as the modern management model for border regions of the European Union, particularly the creation of Euroregions. The author solved the tasks of studying the experience of the mentioned country taking into account the suitable methods for improving the quality of management, regulation and their adaptation to our country. The experience of the Federal Republic of Germany shows that the rational use of border position advantages gives a powerful impact for the development of the most depressed border areas. Such experience in managing border regions could be adapted even in today's conditions in the border regions of southern Siberia of Russia considering their peculiarities particularly in the Republic of Tyva.

Понятие «приграничный регион» подразумевает, что входящая в него территория испытывает существенное влияние государственной *границы*, основными *функциями* которой являются *барьерная, фильтрующая, контактная* [1]. Для повышения эффективности контроля над управлением любой страны или региона, в том числе и приграничного, важно знать и учитывать все аспекты и методы совершенствования системы.

В современных условиях, управление приграничными регионами страны, планирование её социально-экономического развития, является одним из основных элементов управления в системе общества. Но, к сожалению, на сегодняшний день система регионального управления, в том числе, и в особенности приграничными регионами, в Российской Федерации далека от совершенства, это подтверждается отсутствием целостности структуры управления и низкой эффективностью работы органов контроля и управления. Поэтому важно изучать опыт зарубежных стран, принимать во внимание подходящие для данной ситуации методики по улучшению качества и адаптировать их под нашу страну [2].

Актуальность данного вопроса напрямую связано с тем, что эффективность страны складывается из управления отдельными регионами, в том числе и в особенности приграничными, депрессивными, которые входят в ее состав.

Целью данной работы является исследование систем и методов регионального управления, том числе с приграничными регионами на примере *Федеративной Республики Германии*. Решались задачи, по изучению опыта данной страны принимая во внимание подходящие для данной ситуации методики по улучшению качества управления, регулирования и адаптации их под нашу страну.

В этих целях необходимо уметь перенимать опыт или конкретный метод управления других, более развитых стран, а также уметь сравнивать и находить недостатки для будущего совершенствования системы органов управления. Для лучшего взаимодействия между странами важно взять

за объект исследования конкретные государства, рассмотреть их методы и способы управления, и динамику развития, определить основные органы управления, а также влияние различных факторов на систему управления приграничными регионами.

В стратегии территориального развития России с интеграцией в мировую экономику приграничным регионам отводится роль форпостов, авангардов международного экономического сотрудничества: они должны стать лидерами в увеличении экспорта и импорта, привлечении иностранных инвестиций. Развитие внешнеэкономических связей приграничных регионов должно компенсировать их удаленность от главных экономических центров страны и повысить их рыночную конкурентоспособность.

Новизной данной работы является исследование опыта *управление приграничными регионами в* конкретной зарубежной стране, принимая во внимание подходящие для конкретного депрессивного, приграничного региона – Республики Тыва, методики по улучшению качества управления, регулирования и адаптации их под нашу ситуацию.

Объектом исследования является методы и способы управления приграничными регионами в зарубежных странах на примере *Федеративной Республики Германии (далее ФРГ)*, в контексте современной модели управления приграничными регионами *Евросоюза*.

Региональная политика Европейского Союза (далее – ЕС). Европейская практика региональной политики традиционно характеризуется повышенным вниманием к проблемам приграничных территорий, приграничному и трансграничному сотрудничеству. (рис.1).

В Европейской Хартии регионального и пространственного планирования в качестве цели региональной политики в отношении приграничных территорий обозначено открытие границ и установление приграничного консультирования и сотрудничества при условии совместного использования приграничной инфраструктуры. При этом в документе отмечено, что «приграничные районы более, чем какие-либо другие, нуждаются в межгосударственной координации.



Рис. 1. Страны Евросоюза на карте Европы [3]

Государства должны способствовать прямым контактам приграничных регионов и местностей между территориальными сообществами и органами управления с тем, чтобы обеспечить тесные контакты всех заинтересованных граждан» [4].

По всему периметру внешних и внутренних границ ЕС формируются обширные зоны трансграничного сотрудничества. На интенсификацию трансграничного сотрудничества направлены так называемые инициативные программы. В частности, в отношении приграничных территорий реализуется программа INTERREG, которая является одним из ключевых инструментов Европейского союза, поддерживающих трансграничное сотрудничество посредством финансирования проектов. Ее цель заключается в совместном решении общих проблем и поиске общих решений в таких областях, как здравоохранение, окружающая среда, научные исследования, образование, транспорт, устойчивая энергетика и т.д.

Современная модель Евросоюза для интегрированного регионального развития имеет три основных направления. Во-первых, делается акцент на содействии экономическому сближению, чтобы помочь менее развитым регионам (которые расположены в основном в новых странах – участницах) уменьшить

свое отставание от более развитых стран. Во-вторых, реализуются широкие мероприятия, направленные на улучшение региональной конкурентоспособности и занятости. Третья категория стратегий направлена на содействие сотрудничеству между регионами и странами, чтобы уменьшить экономическое значение национальных границ.

Также существуют три основных источника финансирования, которые были созданы в разное время в процессе развития ЕС. Фонд европейского регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF) сосредотачивается на инициативах, связанных с экономическим ростом, занятостью и конкурентоспособностью, включая инвестиции в инфраструктуру. Фонд сближения больше сосредотачивается на транспортной и экологической инфраструктуре, включая возобновляемые источники энергии. В-третьих, финансирование в рамках Европейского социального фонда направляется на инвестиции в человеческий капитал в сфере образования и профессиональной подготовки. Политикой западноевропейских государств, основанной на принципах «атлантического» федерализма, предусматривающего освобождение гражданского общества из-под опеки государства, является **Европейский регионализм**.



Рис. 2. Карта ФРГ и соседних стран Евросоюза [6]

Общая цель европейского регионализма заключается в поэтапном переходе от наднациональных объединений к Европе регионов. В целях содействия европейскому регионализму и усиления роли отдельных территорий в 1985 г. была создана **Ассамблея регионов Европы (ARE)**, объединившая к концу века свыше 300 территориальных общин Западной, Центрально-Восточной и Восточной Европы с населением 400 млн. человек. Первыми членами АЕР из Восточной Европы стали Московская и Ленинградская области, Республика Карелия (Россия) и Одесская область (Украина) [5].

В этом аспекте, особого внимания заслуживает концепция развития евро-регионов, призванная решить задачи социально-экономического и культурного развития приграничных территорий. Основная цель создания евро-регионов – объединение усилий приграничных районов западноевропейских стран для преодоления их относительной отсталости в социально-экономической сфере, определенной изолированности по отношению к центру. По мере развития процессов европейской интеграции такая форма стала рассматриваться как необходимый дополнительный инструмент строительства Европейского союза, хотя и не получивший официального закрепления в основных документах этой организации.

Для достижения вышеперечисленных общих Целей, группы зарубежных стран создают союзы своих

регионов, например Союзы регионов нескольких европейских стран – евро-регионы в Евросоюзе. Евро-регионы – приграничные сообщества международного трансграничного сотрудничества европейских стран в области экономики, культуры, образования, транспорта, экологии и др., создаваемые на основе принципа субсидиарности.

В частности, рассмотрим систему евро-регионов на примере ФРГ (рис. 2).

Германия в жизни и на карте находится в окружении соседних государств. Эта страна имеет общие рубежи со многими федеративными соседями. Немецкие земли обладают общими границами со следующими государствами: Австрией; Чехией; Нидерландами; Данией; Люксембургом; Швейцарией; Польшей; Францией; Бельгией. Самый протяженный рубеж у Германии с Австрией. Он занимает 817 километров. Почти столько же составляет граница с Чехией. Самая маленькая граница Германии проходит рядом с Данией. Остальные страны-соседи обладают примерно равными приграничными линиями. Общая длина немецких рубежей составляет 3786 километров. Некоторые из вышеперечисленных стран имеют с Германией смешанные границы, так как они проходят и по суше, и по морям. Часть водных границ Германии делает страну соседкой Дании. Польша также соединяется с немецкими территориями морскими рубежами. Еще морские границы с Германией у удаленной Швеции.



Рис. 3. Современное административно-территориальное деление Германии [7]

Германия является рекорсменом по количеству соседей среди стран Западной Европы. На суше эта страна соседствует с 9 государствами, а на море полностью только с одним. Альпы и моря образуют естественные природные препятствия на немецких рубежах. В Германии много приграничных городов, оборудованных таможнями. Для граждан Евросоюза, в котором состоит и Германия, пересекать рубежи соседних стран совсем не сложно. Достаточно иметь паспорт гражданина «евро союзной» страны. Иностранцы, имеющие шенгенскую визу, также могут посещать государства ЕС без дополнительного разрешения на въезд, если отправляются в путь из Германии.

По форме административно-территориального устройства ФРГ является федерацией. Федеративное устройство государства основано на территориальном принципе и характеризуется симметричностью деления территории. Тип федерализма Германии определяется как «кооперативная федерация», так как взаимоотношения федерации и земель (субъектов федерации), а также земель между собой основаны на принципе сотрудничества и взаимодействия. После объединения Германии в 1990 г. в ее со-

ставе выделяется 16 земель, полностью равноправных между собой (Рис.3).

Административно-территориальное устройство Германии регламентируется Основным Законом ФРГ и предполагает выделение 4-х ступеней:

- Федерации;
- земли;
- районы (крейсы);
- общины (гейменде).

Современное административно-территориальное деление Германии включает в себя 16 земель (административно-территориальных единиц высшего уровня): Северный Рейн-Вестфалия, Бавария, Баден-Вюртемберг, Нижняя Саксония, Гессен, Саксония, Рейнланд-Пфальц, Берлин, Саксония-Анхальт, Бранденбург, Тюрингия и Шлезвиг-Гольштейн, Мекленбург–Передняя Померания, Гамбург, Саар, Бремен каждая из которых представляет собой самостоятельное государство. В основе выделения земель лежит исторический принцип. Каждая земля имеет свою конституцию.

Так как в нашем исследовании основной акцент делается на региональном уровне, то рассмотрим более подробно понятие «районы» (крейсы). Под крейсами понимаются публично-правовые корпорации, предполагающие объединение коммун (общин, то есть низших единиц административно-территориального деления Германии) и одновременно являющиеся государственной административной единицей «над муниципального» уровня государственной власти.

В качестве ключевой задачи данной ступени административно-территориального деления выступает координация межмуниципального взаимодействия, то есть решение совместными усилиями вопросов, выходящих за пределы возможностей отдельных общин.

В современной Германии низшей единицей административно-территориального устройства являются общины – по сути, они и есть единицы местного (муниципального) управления. Высшим органом власти общин являются городские советы, или советы общины, – муниципальные собрания, представительные органы, напрямую избираемые населением. Как высший законодательный орган общины, совет принимает решения по всем существенным вопросам,

функциональный диапазон которых широк и многообразен [8].

Поэтому, в состав немецко-нидерландского Целевого союза «**Европейский регион Рейн – Вааль**», вошли немецкие и нидерландские города и общины, сообщества общин и другие публично-правовые объединения (всего 45 юридических лиц). Данный союз был создан в 1993 году на основании Соглашения о приграничном сотрудничестве между федеральными землями Северный Рейн – Вестфалия и Нижняя Саксония (ФРГ) и Королевством Нидерланды, которое было подписано в 1991 году [9].

Вновь созданный еврорегион имеет консолидированный бюджет, взнос в который зависит от численности населения входящих в Союз городов и общин. Трансграничное сотрудничество нового еврорегиона – Целевого союза осуществляется в следующих областях: экономическое развитие; образование; транспортные коммуникации; территориальное планирование; культура и спорт; туризм и отдых; защита окружающей среды и утилизация отходов; охрана природы и уход за садово-парковыми ансамблями; социальная сфера; здравоохранение; защита от природных катастроф; телекоммуникации; общественная безопасность и порядок [10].

На Западе еврорегионы имеют консолидированный бюджет и получают дополнительное финансирование от ЕС, тогда как в Восточной Европе они испытывают большие трудности при формировании общего бюджета и имеют ограниченные делегированные полномочия при решении вопросов делового сотрудничества.

В 1994 году был создан **еврорегион «Ныса»**, включивший приграничные районы и гмины Чехии, Германии и Польши. В рамочном соглашении о сотрудничестве выделяются следующие направления совместной деятельности:

- сотрудничество в области территориального планирования;
- улучшение состояния окружающей среды;
- подъем развития экономики и выравнивание жизненных стандартов;
- строительство и развитие инфраструктуры в соответствии с приграничными потребностями;

- сотрудничество в аварийных ситуациях;
- туризм и культурный обмен;
- воздействие на улучшение межчеловеческих отношений;
- сотрудничество в гуманитарной и социальной областях;
- рассмотрение жалоб граждан.

Таким образом, исходя из положений Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве, в еврорегионах на востоке континента делается упор на создание широкой «инфраструктуры» европейской интеграции, включая права человека.

К наиболее крупным еврорегионам, в состав которых входит Германия, являются также «Баварский лес — Богемский лес/Шумава» (Германия, Австрия, Чехия 1994), «Эльба-Лаба» (Германия, Чехия 1992), «Маас-Рейн» (Германия, Бельгия, Нидерланды 1976), «Померания» (Дания, Германия, Польша, Швеция 1995) и «ТриРена» (Германия, Франция, Швейцария 1995).

Выводы

Федеративная Республика Германия наиболее полно включилась в систему европейского регионализма, полностью используя свое центральное положение. Сглаживание диспропорций происходит не за счет перекачки средств из центра в периферию, а за счет развития отдаленных регионов и реализации их собственного потенциала. В данный момент наиболее активно в трансграничном сотрудничестве задействован юго-запад страны в силу особенностей исторического развития этих земель.

На основании рассмотренных примеров создания еврорегионов, на взгляд автора, можно сделать вывод, что такой опыт управления приграничными регионами, вполне могло бы быть адаптированными в приграничных регионах южной Сибири России, с учетом особенностей каждого из них, в частности Республики Тыва, даже в современных условиях.

В данном случае благоприятствующими факторами и предпосылкой для создания подобных территорий с участием данного региона являются укрепление экономических связей России с Монголией и Китаем. В настоящее

время на территории Республики Тыва уже создано крупное промышленное предприятие «Лунсин» на инвестиции из Китая, которое активно участвует в социально-экономическом развитии республики [11].

Работа выполнена по государственному заданию ТувИКОПР СО РАН «Возможности и перспективы стратегического развития приграничных регионов (на примере Республики Тыва)» (проект № 0307-2021-0005).

Библиографический список

1. Региональная экономика как наука. Приграничные регионы. [Электронный ресурс]. URL: https://libraryno.ru/region_ekonom/ (дата обращения: 10.12.2021).
2. Сайфудинова Н.З., Хамидулина А.А., Шигапова Д.К. Региональное управление в Соединенных Штатах Америки // Московский экономический журнал. 2020. № 6. С. 792-797.
3. Страны Евросоюза на карте Европы. Размер карты: 2853x2006 px (пикселей). Объем файла: 3,13 Мб. Язык: Английский. [Электронный ресурс]. URL: <https://euro-map.com/evropa/karta-stran-evrosoyuza.jpg> (дата обращения: 18.12.2021).
4. Гранберг А.Г., Бусыгина И.М., Введенский В.Г. и др. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. М.: Экономика, 2000. С. 347.
5. Основные понятия регионоведения. [Электронный ресурс]. URL: https://studref.com/662925/ekonomika/osnovnye_ponyatiya_regionovedeniya (дата обращения: 05.12.2021).
6. Карта стран Евросоюза. (ФРГ). [Электронный ресурс]. URL: <https://euro-map.com/evropa/karta-stran-evrosoyuza.jpg> (дата обращения: 15.12.2021).
7. Современное административно-территориальное деление Германии. [Электронный ресурс]. URL: https://yandex.ru/images/search?pos=8&img_url=https%3A%2F%2Fsun9-69.userapi.com%2FHPkvPdTFBjQmUAmxj98w6mg0c0X-rHSdv7wGjQ%2FSLydKQv9Ff8.jpg&text=карта%20приграничных%20регионов%20германии&lr=11333&rpt=simage&source=wiz (дата обращения: 10.12.2021).
8. Особенности региональной политики Германии, Франции и США. [Электронный ресурс]. URL: https://studopedia.ru/9_180678_osobennosti-regionalnoy-politiki-germanii-frantsii-i-ssha.html (дата обращения: 25.12.2021).
9. Система еврорегионов на примере ФРГ. [Электронный ресурс]. URL: https://studbooks.net/2203429/ekonomika/sistema_evroregionov_primere (дата обращения: 15.12.2021).
10. Европа регионов – новая парадигма развития геополитики. [Электронный ресурс]. URL: <https://knowledge.allbest.ru/international/c-3c0b65635a2bd78a5c43b89421316c37.html> (дата обращения: 19.12.2021).
11. Горнодобывающая компания ООО «Лунсин». [Электронный ресурс]. URL: <http://mert.tuva.ru/directions/prom/news/111.html> (дата обращения: 05.12.2021).