

УДК 327(4)ЕС:332.14

**М. В. Войтенко**, аспирант кафедры международных отношений  
ОНУ им. И. И. Мечникова,  
к. 32, Французский бул. 24/26, г. Одесса, 65058, Одесса, Украина,  
8-0482 -633259, max\_Delta@mail.ru

## ЕВРОПЕЙСКАЯ РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ: ПРОЦЕСС И ПРОБЛЕМЫ

В данной работе рассмотрены процессы регионализации в странах ЕС. Рассмотрены различные формы сотрудничества, создания органов, координирующих данный процесс, роль регионализации в трансформации системы международных отношений, а также различные сценарии дальнейшего хода регионализации в Европе и ее итогов.

**Ключевые слова:** регионализация, Евросоюз, еврорегион, границы, перспективы

В данный момент в Европе проходят процессы регионализации. Они имеют как положительные, так и отрицательные стороны. Опыт стран Европы, которые создали определенную модель сотрудничества между регионами различных государств, может быть полезен для Украины и позволит использовать уже отработанную модель.

Статья базируется на материалах российских авторов, посвященных данной проблематике. Работы рассматривают как положительные и отрицательные аспекты процесса (“Региональные элиты России и Европейского Союза: различия в трактовке процессов регионализации” И. Шевцова, “Тенденции регионализации в Европе и интересы России” О. Барабанов, “Региональная политика Европейского Союза: итоги 40-летней деятельности; опыт для России” И. Бусыгина), так и материалы критического характера (“Почему модель еврорегионов неконструктивна?” О. Реут). В статье использованы материалы российских авторов, так как данная проблематика в России изучается достаточно долго, и данная проблема рассматривается во многих аспектах.

Однако данные вопросы освещены в указанных работах не полностью.

Целью статьи является комплексное рассмотрение процесса регионализации в странах Европы.

Характерной чертой Европейского континента является не только общая культура и история, но и существование большого количества границ.

Образование общего европейского рынка в Европейском Союзе, демократические перемены в странах Центральной и Восточной Европы в конце 80-х годов открыли большинство государственных границ и присоединили к сотрудничеству многие новые пограничные регионы. Увеличились также возможности кооперации в других государствах, о чем свидетельствуют совместные французско-британские и датско-шведские проекты. В конце

80-х годов начались два процесса, которые имеют основополагающее значение для трансграничного сотрудничества. Первый из них — это постоянная ликвидация внутренних границ на территории ЕС с 1 января 1993 года. Этому явлению сопутствовал перенос государственных границ в направлении внешних границ ЕС с другими странами. Этот процесс возник в результате присоединения к ЕС Австрии, Швеции и Финляндии (однако после терактов, произошедших в июле 2005 года в Лондоне, этот процесс частично пошел в обратную сторону. Первой закрыла свои границы для свободного перемещения граждан ЕС Франция). Вторым фактором являются усилия, направленные на установление контактов на территориях, выходящих за новые внешние границы ЕС, с целью поддержки создания интеллектуальных, политических и экономических связей с другими странами, например, Швейцарией. Оба эти процесса непосредственно воздействуют на ситуацию во внутренних и внешних европейских приграничных регионах, они привели также к определенной интенсификации трансграничного сотрудничества. Сотрудничество может быть реализовано в формах международных комиссий, комиссий пространственного планирования, а также включать региональный и локальный уровни, может принять форму трансграничных еврорегионов. В Восточной Европе «еврорегионы» рассматриваются ЕС как инструмент для приближения отдельных территорий к определенным стандартам, существующим внутри единой Европы. Основным юридическим документом, который регулирует международное сотрудничество на региональном и местном уровнях, является Европейская рамочная Конвенция по трансграничному сотрудничеству, принятая 21 мая 1980 года в Мадриде.

Приграничные регионы характеризуются очень различной географической величиной и плотностью населения, отличающимися экономиками и уровнями развития (это заметно на примере еврорегиона «Нижний Дунай», в который входят приграничные регионы Украины, Молдовы и Румынии — стран с различным уровнем социально-экономического развития).

Приграничные регионы можно классифицировать, применяя различные критерии. Эти критерии могут касаться специфических проблем, а также разнородных барьеров, задерживающих развитие сотрудничества. Среди существенных критериев, определяющих типы данных регионов, находится уровень однородности трансграничного региона. На некоторых территориях приграничных регионов возникает чувство совместного понимания или регионального сознания, которое ведет к трактовке трансграничного сотрудничества как естественного процесса. Это чувство единого понимания возникает из исторических, культурных, языковых составляющих либо подобных и экономического единства, в соответствии с состоянием рынка.

Политические и экономические перемены в Центральной и Восточной Европе, начиная с 1989 года, благоприятствовали возникновению новых, изменяющихся условий для развития трансграничного сотрудничества. Это сотрудничество, принимающее разные формы в каждом отдельном приграничном регионе, характеризует несколько общих черт, а также проблем:

1) до недавнего времени — отсутствие исторических и политических подходов развития трансграничного сотрудничества, например, в приграничных регионах, расположенных на территории новых немецких земель; 2) политическая реальность, тормозящая трансграничное сотрудничество; 3) отсутствие экономического равновесия, частично вследствие перехода к рыночной экономике, вместе с существующими неправильными подходами в области промышленности и торговли; 4) миграция (беженцы, эмигранты — в связи с экономическими проблемами) в приграничных регионах, направляющаяся в сторону ЕС; 5) значительная разница в административных структурах между государствами, расположенными на внешних границах, начиная с продолжающимся централизмом стран Центральной и Восточной Европы до более федерализированных структур государств — членов ЕС (Германия, Австрия). Несмотря на перечисленные преграды, трансграничное сотрудничество с начала 90-х годов сделало значительные достижения вдоль немецко-польских и немецко-чешских границ. Здесь возникли кооперативные структуры в форме еврорегионов. Сотрудничество ведется в различных формах: от организации транспортной инфраструктуры, совместных проектов, направленных в сторону улучшения ситуации в области охраны окружающей среды, до более “мягких” действий, таких как кооперация в сфере бизнеса, в области образования, обучения, коммуникаций, культуры, спорта. Повышенное внимание уделяется проблеме границ и приграничных территорий, особенно в пределах Европейского Союза. Этот интерес обусловлен постепенным ослаблением политических демаркационных линий и запланированным исчезновением экономических барьеров. Какова была реакция региональных элит ЕС на усиление интеграционных процессов? С начала 90-х годов в ЕС происходит постепенное увеличение роли региона и региональной элиты. В июне 1991 года по инициативе парламента немецкой земли Северный Рейн-Вестфалия в Дюссельдорфе состоялся форум, в котором участвовали представители региональной элиты немецких земель и других европейских регионов. Основная идея встречи состояла в том, что объединение Европы ни коим образом не должно препятствовать сохранению компетенции регионов внутри Союза. Участниками форума была принята резолюция, в которой содержались следующие требования: 1) Введение принципа субсидиарности в договор о Европейском Союзе; 2) Создание нового института, представляющего интересы регионов; 3) Возможность прямой апелляции регионов в Европейский Суд; 4) Возможность для глав регионов представлять государство в Совете Министров ЕС.

В тексте Маастрихтского договора (а теперь и в Конституции ЕС) принцип субсидиарности был обозначен в качестве одного из основополагающих принципов функционирования Союза, что стало главным достижением представителей европейских регионов.

В 1994 году в качестве консультативного органа был образован Комитет регионов [1]. По Маастрихтскому договору Комитет регионов состоит из представителей не только региональных, но и местных властей. Это имеет

большое значение, так как не все страны ЕС обладают развитой региональной структурой, и в некоторых странах местная власть находится под сильным давлением региональной.

Согласно Маастрихтскому договору главы регионов могут представлять свои государства в Совете министров, естественно, что при этом они представляют интересы государства в целом, а не своего региона. Однако регионы не получили права апелляции в Европейский Суд, например, в случае нарушения утверждённого принципа субсидиарности. На это имеется причина: различие правового статуса регионов во внутреннем праве стран Союза неизбежно бы вело к юридическим противоречиям.

Кроме Комитета регионов и прямого представительства регионом своего государства в Совете министров, европейские региональные лидеры имеют дополнительные каналы участия в общеевропейской политике. В начале 90-х годов было образовано множество организаций, призванных представлять интересы европейских регионов — Комиссия регионов, Собрание регионов Европы, Совет регионов и общин Европы и другие. Многие регионы учредили в Брюсселе свои информационные представительства. Первыми здесь стали земли ФРГ. По сути, эти организации несут и политические функции, занимаясь прямым лоббированием региональных интересов на общеевропейском уровне.

Появление новых негосударственных акторов на международной арене становится все более закономерной особенностью мировых политических процессов на современном этапе. Основные теории международных отношений по-разному оценивают этот процесс. Либералистские концепции утверждают, что за новыми акторами — будущее и что тенденция к отходу от принципов Вестфальской системы, основанной на приоритете суверенных государств в международных делах, является все более ускоряющейся и необратимой. Реалистские подходы, защищая базовое для них понятие национальных интересов, ищут доказательства, что новые акторы являются ничем иным, как инструментом в руках суверенных государств. Радикальные конструктивистские парадигмы объясняют происходящее через определение индивидуумов и элит в качестве основного субъекта международных отношений и мировой политики.

Однако при всей разнице интерпретаций и оценок сам факт того, что деятельность новых акторов приводит к постепенной эрозии Вестфальской системы, остается фактом.

В последнее время происходит и расширение круга наиболее значимых новых акторов. Ранее основными негосударственными участниками мировых политических процессов традиционно считались транснациональные корпорации, международные и неправительственные организации. Сейчас же к числу новых акторов все чаще и обоснованней добавляются и внутригосударственные регионы, которые придают мировой политике новое измерение. Это акторы, которые ведут свою международную деятельность иногда вопреки государству, в которое они входят (сепаратистские регионы), иногда пытаясь конкурировать с государством в стремлении показать

свою самодостаточность перед ним (т. н. “сильные” регионы, “регионы-доноры” и т. п.). Такого рода международная активность внутригосударственных регионов, впрочем, носит негативный, внесистемный характер. Однако помимо этих всплесков, регионы проводят и международную деятельность, не пытаясь “опередить” государство, а нейтрально, параллельно ему, дополняя его собственные международные проекты, а все чаще — и получая прямое поощрение со стороны государства. Распространение такого рода явлений заслуживает особого внимания и заставляет говорить о появлении нового уровня в мировых политических отношениях — межрегионального.

В современной Европе это проявилось с особой силой. Причина этого — в том, что в Европе действовали дополнительные стимулы, трансформирующие традиционные представления о приоритете суверенных государств в международных отношениях. Две основные линии развития в настоящий момент “распатывают” эту систему на этом континенте. Во-первых, это усиление надгосударственной федерализации в Европейском Союзе, когда государства, его составляющие, фактически “делятся” частями своего суверенитета с наднациональными органами Евросоюза. Комиссия ЕС во все большей степени становится реальным “международным” правительством, которое переняло часть функций от национальных правительств стран — членов Евросоюза, и которые должны подчиняться ее решениям и директивам (процесс этот, однако, часто тормозится). Параллельно этому процессу размывания государственного суверенитета “сверху”, а отчасти и вследствие его, в рамках Европейского Союза можно наблюдать и точно такую же тенденцию, происходящую уже “снизу” — со стороны административных и исторически сложившихся регионов внутри национальных государств в ЕС. В последние годы все более очевидно усиление их роли в процессе принятия решений в ЕС в ряде вопросов (сельское хозяйство, рыболовство, проблемы островных и прибрежных территорий, деятельность структурных фондов ЕС).

Помимо этого единый рынок позволяет внутригосударственным регионам ЕС играть более активную и самостоятельную роль во внешнеэкономических связях. Одновременно происходит и процесс освобождения политических сил регионов от постоянного и жесткого контроля со стороны национальных правительств. Трансграничное экономическое сотрудничество регионов постепенно размывает и национальные протекционистские барьеры. Единый рынок постепенно формирует и новую экономическую географию Европы, определяемую уже не одними только национальными границами. Региональная компонента начинает играть в ней все большую роль.

Кроме того, благодаря Комитету регионов ЕС, а также Конгрессу региональных и местных властей Европы под эгидой Совета Европы и различным межрегиональным ассамблеям регионы этих государств имеют свой постоянный форум, через посредство которого их голос, их позиция могут быть услышаны на общеевропейском уровне и получить самый широкий резонанс.

В будущем тенденция к все большей регионализации внутри ЕС возможно будет и далее прогрессировать. Наиболее ярко процессы регионализации проявляются в одном из таких сценариев, образно названном “Сотней цветов” [2, с. 67]. Суть его в том, что центральные власти государств повсюду в Европе в силу усиливающейся бюрократизированности оказываются не в состоянии эффективно отвечать на запросы гражданского общества. В результате под сенью общеевропейских структур большинство их функций переходит к региональным и локальным сообществам. Региональное и местное самоуправление становится единственным реально действующим механизмом власти и затмевает собой государство. Это вызывает упадок центральных публичных властей повсюду в Европе — реализуется лозунг “жизнь без правительства”. Большинство налогов перемещается с государственного на региональный уровень. Происходит консолидация локальных профсоюзов и их трансформация, когда они начинают играть роль защитников всех граждан региона, а не только профильных рабочих, и постепенно становятся новой региональной властью. И, как правило, все эти новые локальные сообщества открыты навстречу внешнему миру через информационное сотрудничество, партнерство и обмен опытом, причем не только внутри ЕС, но и с соседями в Восточной Европе, Средиземноморье и Африке.

Одновременно с этим происходит и серьезное политическое расслоение уже не между государствами, а между регионами. Сильнейшие регионы получают значительное внешнее влияние и силу, в то время как другие могут опуститься до анархии или же оказаться под контролем крупной компании или криминальных структур. Используя термины авторов сценария, такую ситуацию можно охарактеризовать как то, что некоторые регионы начинают впадать в летаргию, из которой в среднесрочном плане никогда не выйдут, другие же будут рваться вперед с огромным потенциалом. Как видно, официальные прогнозные структуры ЕС не исключают возможности доведения регионализации в Европе до ее крайнего логического завершения и полной замены в рамках континента Вестфальской системы суверенных государств на новую систему — сообщество регионов, действующее лишь под общей эгидой ЕС.

Другие сценарии развития Европы хотя и не доводят процесс регионализации до его крайних пределов, тем не менее, все равно отводят ему гораздо большее место, чем сегодня. В “оптимальном” сценарии, названном составителями сценарием “Разделяемой ответственности” [3, с. 70], и суть которого сводится к заключению всеми слоями общества и государства своего рода нового общественного договора “во имя Европы”, регионализация также присутствует в полной мере. Главенствующей в этом новом общественном договоре становится именно идея децентрализации управления на всех уровнях, и как только возможно полное делегирование полномочий и ответственности от центрального уровня власти — в регионы. Региональная политика в связи с этим также подвергается трансформации и основывается на так называемой системе региональных контрак-

тов — своего рода договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между ЕС, национальными государствами и регионами. Согласно этой системе, регионы сами должны будут определять свои приоритетные задачи на каждые пять лет для того, чтобы государства и ЕС могли бы более адресно и скоординированно давать им свою поддержку. Внешние связи регионов как несомненный и неоспоримый фактор этой новой системы также не ставятся под сомнение.

Еще один сценарий — “Побеждающих рынков” [3. с. 74] — основывается на торжестве в ЕС постулатов неолиберальной экономики, в которой самостоятельность и внешняя активность регионов также призваны занять ключевое место. Однако в этом случае регионы в значительной мере лишаются изначальной поддержки со стороны ЕС и национальных государств. Вызванная данной политикой необходимость снижения госрасходов ЕС приводит к сокращению фондов, предназначенных для региональной политики. Этот шаг в совокупности с акцентом на свободный рынок приводит к усилению внутрирегиональных диспропорций и неравенства. В менее развитых странах ЕС эти процессы приводят к разрыву между городом и деревней, перемещению сельского населения в города. В других регионах Европы это приводит к депопуляции “старых” городов и регионов и росту “новых”, использующих выгоды глобализации и информационного общества. Другие города и регионы будут стараться равняться на них, но это произойдет ценой усиления их зависимости от более продвинутых регионов. Такая тенденция, очевидно, может вызвать в свою очередь напряженность как между разными типами регионов, так и между наиболее продвинутыми регионами с одной стороны и целыми государствами с другой.

В результате, при всем различии данных сценариев общим очевидным выводом является то, что усиление роли регионального уровня в политике относительно национального — это тенденция, которая в той или иной форме реализуется в большей части данных прогнозов и с которой необходимо считаться.

Этот процесс регионализации в значительной степени стимулирует и дебаты о внутригосударственной федерализации в европейских странах. Во многих из них регионы в последние годы требуют и добиваются юридического закрепления и фактического предоставления гораздо большего круга полномочий внутри государства — в том числе относительно финансовых, налоговых и бюджетных вопросов, а также права выхода на международную арену. Это приводит к тому, что важнейшей характеристикой современного этапа развития в Европе является рост тенденций к региональной автономизации с одновременным движением к меньшему доминированию государства в функционировании международных связей.

Самым показательным примером институционального оформления данных тенденций является активизация создания все новых еврорегионов между пограничными областями отдельных государств. Иногда трансграничные объединения регионов в Европе, как правило, исторически разде-

ленных, начинают приобретать и характер прямого вызова соответствующим национальным государствам. К числу таких примеров стоит отнести попытку австрийского Тироля и итальянского Трентино — Альто-Адидже основать свое общее представительство при ЕС.

Стремление внутригосударственных регионов стать более или менее самостоятельными акторами в международных связях, сопровождающееся при этом тенденциями к федерализации или большей федерализации внутригосударственного устройства, становится вполне выраженной тенденцией современного политического развития прежде всего в Европе. Этот общий для Евросоюза политический процесс начинает получать и свою идеологическую базу. Зачастую идеи регионализации вторгаются и в традиционную сферу национальных государств. К примеру, предназначение Комитета регионов ЕС многие видят ни в чем ином, как в установлении более тесных связей “между народом Европы и европейскими институтами”, то есть в том, что по идее должно составлять задачу как раз национальных государств. Таким образом, на уровне концепции регионы в Европе начинают постепенно конкурировать с государствами и кое в чем — заменять их. Ко всему вышесказанному стоит добавить, что в целом практика еврорегионального строительства имеет достаточно негативных примеров. Европейские эксперты ещё в самом начале 90-х годов указывали на неблагоприятную ситуацию на итальянско-швейцарской границе, демонстрирующую полную неэффективность и безуспешность создания еврорегионов на данной территории. В качестве ещё одного несостоявшегося проекта формирования надтерриториального сообщества можно рассмотреть еврорегион на венгеро-румыно-югославской границе. Румынская сторона предложила использовать модель формирования еврорегиона Банат [3]. Однако наличие двух жёстких “граничных условий” — необходимости, в соответствии с практикой шенгенских соглашений, введения Венгрией визового режима для стран-соседей, в том числе Румынии и Сербии и закрытости сферы действия программы технической помощи ЕС ФАРЕ для республик бывшей Югославии — не позволило заместить разделительные линии кооперацией. Практическое использование этой идеи оказалось неконструктивным и даже произвело некоторый негативный эффект, выразившийся в углублении имеющейся асимметрии отношений. Профессор И. Бусыгина [4, с. 27], также обратившая внимание на данный феномен, исследовала греко-македонскую границу, иллюстрируя ситуацию, при которой отсутствует эффект “срастания”: наблюдается отток “экономической деятельности из приграничных, обычно слаборазвитых территорий в регионы, расположенные ближе к центру страны”.

В данной статье были рассмотрены как положительные моменты регионализации (на примере стран Западной, Центральной и Восточной Европы), так и ее негативные стороны — такие как тенденция чрезмерного усиления региональной власти. Как видно, существует несколько тенденций создания региональных объединений — например, по принципу соседства (как, например, в еврорегионах), по принципу нахождения у границы



(як в асоціації приграничних єврорегіонів) або без розділення (як в АРЕ — Асоціації регіонів Європи). Кожен з цих підходів має свої переваги та недоліки. Єстественно, у приграничних португальських та українських регіонів існують загальні проблеми подібно нелегальної міграції та контрабанді. Однак в силу великої географічної віддаленості один від одного, список проблем швидше відрізняється. Цю проблему деякі регіони вирішують просто — в частині Одеська область одночасно входить в Єврорегіон “Нижній Дунай”, АРЕ та Асоціацію приграничних європейських регіонів. Тобто, беручи участь в кожній з цих організацій, вона може займатися тільки потрібними їй питаннями.

Теорія та практика регіоналізації в Європі показує, що посилення регіонів є об'єктивним процесом, який сприяє посиленню ролі регіонів внаслідок налагодження економічних зв'язків з сусідами та обміну досвідом.

## **Література**

1. Шевцова І. Регіональні еліти Росії та Європейського Союзу: відмінності в трактуванні процесів регіоналізації // <http://elis.pstu.ru/shevcova.htm>
2. Барабанов О. Тенденції регіоналізації в Європі та інтереси Росії. Світова політика та міжнародні відносини на порозі третього тисячоліття / Під ред. М. Лебедєвої. — М.: МОНФ, 2000. — 220 с.
3. Реут О. Чому модель єврорегіонів неконструктивна? // <http://www.edc.spb.ru/conf2001/Reut.html>
4. Бусьгіна І. Регіональна політика Європейського Союзу: результати 40-річної діяльності; досвід для Росії // Доклади Інституту Європи. — 1995. — № 17. — С. 14-19.

### **М. В. Войтенко**

к. 32, Французький бул. 24/26, м. Одеса-58, 65058, Україна,  
8 -0482 633259, max\_Delta@mail.ru

## **ЄВРОПЕЙСЬКА РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ: ПРОЦЕС ТА ПРОБЛЕМИ**

### **Резюме**

У статті розглянуті процеси регіоналізації у країнах ЄС. Розглянуті різноманітні види співпраці, утворення органів, які координують цей процес, роль регіоналізації в трансформації системи міжнародних відносин, а також різноманітні сценарії подальшого розвитку регіоналізації в Європі та її підсумків.

**Ключові слова:** Європа, регіоналізація, трансформація, варіанти, підсумки

M. Voytenko

r. 32, Frantsuzkiy bulvar 24/26, Odessa-58, 65058, Ukraine,  
8-0482-633259

## **EUROPEAN REGIONALIZATION: PROCESS AND PROBLEMS**

### **Summary**

The author of this article considers process of regionalization at the states, which are members of European Union. He describes different forms of partnership, creation of organizations, which control this process, role of regionalization in the transformation of international relations system and different ways of the development of such process in Europe and its results.

**Key words:** Europe, regionalization, transformation, ways, results