

УДК 339.924(470:4)

**А. В. Вовенда
В. А. Плотников**

**ЕВРОРЕГИОНЫ
КАК ФАКТОР
УСПЕШНОЙ
МЕЖДУНАРОДНОЙ
ИНТЕГРАЦИИ
В СОВРЕМЕННЫХ
УСЛОВИЯХ**



Рассматриваются современные кризисные явления, имеющие место в еврозоне и в ряде стран СНГ, а также в действующих еврорегионах. Основная цель — анализ взаимозависимости качественного аспекта трансграничных связей европейских государств с их экономической устойчивостью в контексте региональных международных интеграционных процессов. Теоретическая значимость работы заключается в выявленном соответствии эффективности действующих по периметру границ государств еврорегионов дополнительным ресурсам, которые могут быть реализованы в рамках национальной экономической политики стран в условиях рецессии в мировой экономике. Практическая значимость состоит в определении концептуальных контуров формирования успешных трансграничных образований в современной Европе. В исследовании авторами используется историко-описательный подход и фактологическое рассмотрение трансграничного и макрорегионального уровня взаимодействия европейских стран.

К основным результатам относятся следующие положения. Кризис в ряде стран ЕС связан с комплексом причин, разрушающих платформу многостороннего сотрудничества в Европе. В меньшей степени кризис затронул государства, которые активно вовлекаются в проекты трансграничного сотрудничества. Формирование еврорегионов тесно связано с высоким промышленным развитием входящих в них областей. Постсоветское пространство испытывает необходимость в перераспределении излишне централизованных властных полномочий. Обилие количества действующих еврорегионов по периметру отдельных государств может служить индикатором устойчивости экономики страны к возможным потрясениям.

Сформулированные в статье положения способствуют углублению научного осмысления процессов, идущих в области политической регионалистики, и детализируют современные представления о международной системе до уровня трансграничных связей и институтов, образуя комплекс взаимосвязанных элементов макрорегионального и национального строительства. Практическое приращение результатов работы видится в создании концептуально-правового поля построения трансграничных политических образований на постсоветском пространстве, в первую очередь в рамках Евразийского экономического сообщества, где уже формируется данное направление и появилось новое понятие «евразия-регион».

Ключевые слова: еврорегион, Euregio, кризис в еврозоне, ЕС, постсоветское пространство.

Кризисные явления экономического характера в ряде стран Европы и постсоветского пространства в последние годы подталкивают экспертное сообщество к поиску причин слабости интеграционных процессов в этих регионах. С 2008 г. финансовые аналитики начинают использовать термин *PIGS* [6] (аббревиатура из англоязычных названий Португалии, Италии, Греции и Испании), который одновременно дает возможность оценить отношение более успешных стран к неэффективной экономической политике своих слабеющих партнеров по европейской интеграции. Начавшиеся тогда, в год десятилетнего юбилея Европейского центрального банка, проблемы в финансовой сфере наносят непоправимый ущерб как еврозоне, так и общей интеграции в этой части мира. На постсоветском пространстве основное внимание в последнее время приковывает к себе ситуация в Беларуси, сумевшей посредством политической воли добиться углубления взаимодействия с Россией и Казахстаном, однако вступившей в полосу внутривнутриполитического и экономического кризиса.

Современный взгляд на становление интеграционных объединений предполагает за их основу принимать экономическое сближение государств-участников. Передовой опыт в области становления различных форм и методов экономической интеграции продемонстрировал именно Европейский союз. Однако, по иронии судьбы, в настоящее время именно экономические проблемы становятся наиболее значимыми препятствиями на пути дальнейшего объединения. Подобные сложности испытывает и постсоветская интеграция, которая вместе с тем имеет меньшее количество ресурсов и институтов, а соответственно, и рисков при осуществлении сближения, по причине произошедшего 20 лет назад дробления большого экономического пространства.

Часть экспертов отмечает в качестве причины сложившейся кризисной ситуации стремление более сильных государств отделиться от проблемных стран-партнеров по интеграционным объединениям [1]. Однако не все может быть объяснено односторонними действиями на государственном уровне, ведь уже функционирует большое число наднациональных институтов, принимающих решения независимо от участников ЕС. На постсоветском пространстве ввиду малого количества наднациональных механизмов не прослеживается такого негативного отношения к реализации собственных национальных интересов отдельными государствами. Очевидно, что страны, оказавшиеся в наиболее тяжелом кризисе, допустили серию ошибок в ходе реализации своей социальной и экономической политики, пренебрегая возможным увеличением бюджетного дефицита. Если на постсоветском пространстве основной удар в результате последовавшего экономического обвала приходится на отдельное государство, то в Евросоюзе такая ситуация, например в Греции и Италии, бьет по всей еврозоне.

В этой статье для выработки нового подхода к оценке стабильности интеграционных объединений предлагается сосредоточить внимание на их определенном срезе. По мнению авторов, этим срезом должен стать региональный уровень, предполагающий приграничное сотрудничество по особым концептуальным моделям, которые были заложены на этом кон-

тиненте и реализуются в настоящее время. Речь идет о концепции еврорегионов. Данный подход предполагает своего рода анализ снизу, то есть изучение фактической интегрированности соседних стран друг с другом.

Как правило, в современном мире инструменты и механизмы управления региональными политическими процессами относятся к макроуровню и охватывают пространство международных организаций или государств. В то же время в последние десятилетия явно обозначилась тенденция к децентрализации сферы координации и управления рассматриваемыми процессами. Основным способом осуществления этой децентрализации стало использование такой формы регионального сотрудничества, как еврорегион.

Еврорегионы — приграничные сообщества международного трансграничного сотрудничества европейских стран в области экономики, культуры, образования, транспорта, экологии и др., создаваемые на основе принципа субсидиарности. Их функционирование осуществляется на основе перераспределения власти между центральным правительством и приграничными сообществами, наделенными полномочиями самостоятельно регулировать свою деятельность и заключать межрегиональные трансграничные соглашения в соответствии с государственным законодательством.

Безусловно, правовые аспекты стали основной сложностью при реализации концепции еврорегионов, ведь в сотрудничестве такого типа участвуют территориальные единицы независимых стран с различными и формами государственного устройства и правовыми системами. Поэтому отдельные еврорегионы значительно различаются в зависимости от их правового статуса, месторасположения и особенностей в них участвующих стран. Ассоциация европейских приграничных регионов выделяет четыре основных вида таких объединений [2]:

— ассоциация местных органов власти по обе стороны от национальной границы, иногда с парламентской ассамблеей;

— зарубежная ассоциация с постоянным секретариатом и технической и административной командой с собственными ресурсами;

— основанная на принципах частного права ассоциация (некоммерческая организация или фонд) по обе стороны от границы в соответствии с соответствующим государственным правом;

— основанная на принципах публичного права ассоциация на базе межгосударственных соглашений с участием региональных органов власти.

Основные сферы деятельности еврорегионов — местные торгово-экономические связи и занятость, транспорт и связь, культура и образование, туризм, здравоохранение и социальная сфера, инфраструктура и защита окружающей среды. Еврорегионы также занимаются вопросами обустройства совместной границы и прилегающей территории, взаимодействия в чрезвычайных ситуациях. Иногда стороны решают задачи местного характера: водообеспечение, миграция приграничного населения, пространственное планирование и др.

Вначале еврорегионы создавались в так называемой Рейнской группе стран, которая по праву считается колыбелью западноевропейской цивили-

лизации. В середине прошлого столетия эти страны выступили в качестве учредителей Европейского экономического сообщества, впоследствии, как известно, трансформировавшегося в Европейский союз. Рейнская группа составляет геополитический регион, простирающийся от Италии на юге до Нидерландов на севере. Отличительная историческая особенность развития этого региона — наличие в нем значительного числа городских поселений, которые на протяжении тысячелетия, начиная со Средних веков, имели особый политический статус, для которого характерны значительная автономия, традиции местного самоуправления и демократические основы организации жизни местных общин. Бесспорно, исторические традиции местного самоуправления в западноевропейских городах способствовали быстрому становлению такой эффективной формы организации регионального сотрудничества, как еврорегион.

Первым объединением подобного типа стал *Euregio* — область между ФРГ и Нидерландами, образованная в 1958 г. Ее название позже стало нарицательным для объединений такого типа по всей Европе. Это была первая ассоциация, созданная благодаря схожести правовых механизмов двух стран и ставшая образцом для подражания. Для Германии и Голландии данный шаг стимулировал развитие приграничного сотрудничества посредством включения в процесс европейской интеграции Мюнстера, Оснабрюка, Энсхеде и Хенгело, а административным центром первого еврорегиона стал город Гронау в земле Северный Рейн-Вестфалия [3, с. 86]. Для Европы же продемонстрированная новая форма сотрудничества легла в основу оригинального типа интеграции «снизу», который значительно расширял возможности регионального развития и межгосударственного сближения.

Старт такой формы сближения был дан в канун ослабления интенсивности европейской интеграции, осуществляемой на базе Европейских сообществ. Поэтому, несмотря на рост товарооборота между двумя странами и промышленное развитие трансграничного региона, не происходило политико-правового развития *Euregio*. Началось дробление его институциональных основ, местные органы власти старались компенсировать отсутствие возможностей по юридическому закреплению особой формы координации управления путем заключения двусторонних перекрестных соглашений. В результате в 1966 г. удалось создать рабочую группу, состоящую из представителей муниципалитетов, входящих в формирующийся трансграничный регион. Она стала первым координационным механизмом, задача которого — переход к непрерывному управлению сотрудничеством. Однако реального прогресса в сближении удалось достичь лишь в 1978 г., с созданием первой парламентской ассамблеи регионального уровня в Европе. Позже 1985 г. произошел второй решительный шаг по слиянию всех разрозненных исполнительных органов трансграничного объединения в единый секретариат, находившийся в Гронау и включавший в свой состав представителей обеих стран. А в 1987 г. была предложена региональная программа действий, которая предполагала финансирование проектов *Euregio* Европейской комиссией, Министерствами финансов ФРГ и Нидерландов, а также из средств входящих в него земель.



Первый еврорегион стал привлекательной формой организации регионального сотрудничества, которая оказалась достаточно востребованной в других европейских государствах. Периодом активного формирования такого типа объединений в Западной Европе стали 1970-е гг., причем создавались они не обязательно странами, входящими в Европейские сообщества. Австрия, Германия и Швейцария организуют еврорегион «Озеро Констанция» в 1972 г. В это же время Норвегия, Швеция и Финляндия формируют «Кваркен-МиттСкандию». Трансграничное сотрудничество Бельгии, Нидерландов и Германии в рамках еврорегиона «Маас-Рейн» началось в 1976 г. За это десятилетие количество еврорегионов возросло до десяти, но охватывали они в основном территории Северной Европы, имевшие высокий уровень промышленного развития и сильные традиции местного самоуправления.

Новый период активности в формировании еврорегионов был в 1990-е гг. Теперь их количество увеличилось до 72, а за первое десятилетие 2000-х гг. оно приблизилось к 120. С расширением Евросоюза еврорегионы стали возникать в странах Центральной и Восточной Европы, которые пополнили ряды этой международной организации в начале текущего века [4]. Идея формирования еврорегионов была поддержана и за пределами Европейского союза, поэтому начался процесс образования территориальных объединений подобного рода, в которые стали входить как регионы, принадлежащие к государствам — членам ЕС, так и к странам, не являющимся участниками этого интеграционного объединения.

Широкое распространение еврорегионов, усложнение региональных политических процессов потребовали организации управления в этой области и на уровне национальных государств. Создание особого Министерства регионального развития в Чешской Республике стало уникальным случаем как для Западной, так и для Восточной Европы. В Польше создан Комитет по региональной политике при Совете министров; в Словении Национальный совет по региональному развитию; в Эстонии — Совет по региональной политике и т. д.

Исторически основной целью создания еврорегионов было 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. В настоящее время еврорегионам отводится важная роль в создании благоприятных условий для развития Евросоюза на его внешних границах, особенно для сотрудничества со странами Центральной и Восточной Европы. Деятельность территориальных сообществ по типу еврорегионов признается наиболее эффективным из существующих сегодня механизмов приграничного взаимодействия, а характерной их чертой стало наличие постоянно действующих общих рабочих органов.

Говоря о предпосылках создания еврорегионов в последние два десятилетия, стоит отметить, что они не являются однозначно объективными. Если в первых трансграничных регионах у стран Рейнской группы были достаточные возможности в экономическом плане для осуществления сближения на региональном уровне, то при формировании новых еврорегионов (например, еврорегион «Беласика» с греческим, болгарским и македонским участием) явных оснований в виде развитой инфраструктуры и избыточного производственного потенциала не наблюдается.

Таким образом, в большинстве случаев созданные в 1990—2000-е гг. еврорегионы выступают прежде всего как политические объединения, нацеленные на развитие определенных приграничных областей. Однако их эффективное экономическое развитие требует дополнительных финансовых вливаний. Что касается Евросоюза, то средств, направляемых из Европейской комиссии и структурных фондов, явно недостаточно даже для поддержки экономик значительно возросшего количества государств — участников объединения (а большинство вновь вступивших членов нельзя назвать стабильными в этом плане). Естественно, на трансграничные проекты не хватает средств. А ожидаемые результаты от участия в интеграции в рамках ЕС у Греции, Испании, Италии и Португалии во многом связаны с выравниванием диспропорций в собственных регионах, в чем развитие трансграничного сотрудничества могло бы ощутимо помочь.

Следствием отсутствия ресурсов на развитие этого направления для обозначенных государств стало угасание в них интереса к созданию новых еврорегионов. Не способствовали развитию такой формы и приграничные ситуации: во-первых, сравнительно небольшая протяженность сухопутных границ; во-вторых, расположение промышленно развитых районов соседних государств далеко от общих границ.

Вышеназванная концепция еврорегионов получила разное развитие в странах Европы в условиях меняющейся геополитической и геоэкономической ситуации в 1990-е гг. Так, Чехия, Польша и Словакия очень активно начали осваивать эту форму трансграничного сотрудничества, почувствовав, что препятствий для налаживания взаимодействий с западноевропейскими странами больше не существует. Отметим, что с участием Чехии сейчас действует 14 еврорегионов, с участием Польши — 16; в то же время Греция стала участницей только 2 объединений такого рода, Италия — 5. Это, конечно, не объясняет общую устойчивость экономик государств, но дает возможность сделать выводы относительно инвестирования на региональном уровне. Партнерами в большинстве еврорегионов с участием Польши и Чехии выступают земли ФРГ, имеющие финансовые возможности для осуществления самостоятельного сотрудничества с соседними областями. В то же время итальянские регионы в большинстве случаев, а греческие — почти всегда оказываются экономически более сильными, так как пытаются сформировать трансграничные регионы с соседними странами, а значит, и вливаний ждут именно от них. Прямым следствием высокой активности в приграничном сотрудничестве бывших социалистических стран Центральной Европы стала их более глубокая ин-



тегрированность со странами Западной Европы и, как следствие, повышенная устойчивость к происходящим рецессиям в мировой и региональной экономиках.

Стоит отметить, что эта концепция использовалась и на постсоветском пространстве, например при разработке проекта «Основы законодательства Евразийского экономического сотрудничества», разработанного в рамках Евразийского экономического сообщества. В нем вводится понятие «евразия-регион» — «регион приграничной интеграции и сотрудничества — приграничные территории государства — члена ЕврАзЭС и соответствующие территории сопредельных государств, участвующие в соглашении о приграничном сотрудничестве, на основании которого создаются совместные органы по приграничному сотрудничеству, определяется их компетенция и местонахождение» [5, прил. 3]. Можно констатировать, что понятие «евразия-регион» было введено в результате непосредственно влияния концептуальных основ и практики реализации еврорегионов.

Вместе с тем формирование такого типа объединений с участием государств СНГ несет в себе несколько формальный подход по причине традиционной централизации власти в наших странах. Отсутствие самостоятельности региональных и местных властей при осуществлении приграничного сотрудничества ослабляет ожидаемый эффект от создания подобного рода объединений. Таким образом, несмотря на очевидную близость в этнокультурном плане, сохранившуюся инфраструктуру и общность целей, связанных с равномерным развитием внутренних регионов в наших государствах, такая форма интеграции пока не дает ощутимых результатов. «Неман», «Балтика», «Карелия», «Днепр» — еврорегионы, которые смогут действительно эффективно действовать только в условиях децентрализации власти в основных странах-участницах. Однако возможные перспективы их развития, обусловленные сохранившимся ресурсным обеспечением и промышленным потенциалом входящих в них областей, вызывают гораздо больше оптимизма, чем греческие и итальянские проекты такого рода.

Увязывая белорусский кризис со специфичной формой централизации власти, можно отметить, что она же привела к осложнениям в области приграничного сотрудничества и развития еврорегионов с участием этой страны. А ухудшение отношений с соседями из ЕС и СНГ значительно ослабило приток в Беларусь иностранных инвестиций и ресурсов.

В заключение статьи можно сделать некоторые общие выводы.

Во-первых, современный кризис в ряде стран ЕС связан с комплексом причин, которые разрушают платформу многостороннего сотрудничества в Европе.

Во-вторых, из стран, не входящих в число лидеров экономического развития в Европе, в меньшей степени кризис затронул государства, активно вовлеченные в проекты трансграничного сотрудничества.

В-третьих, формирование еврорегионов возможно только на достаточных экономических основаниях при высоком промышленном развитии входящих в них областей.

В-четвертых, постсоветское пространство, в отличие от остальной Европы, нуждается в корректировке региональной политики с перераспределением излишне централизованных властных полномочий. В то же время сама концепция еврорегионов здесь уже сейчас признается эффективной формой трансграничной интеграции.

В-пятых, большое количество действующих еврорегионов по периметру отдельных государств может служить если не причиной, то явным индикатором устойчивости экономики страны к возможным потрясениям.

Список литературы

1. *Межевич Н.* Встреча Саркози и Меркель — попытка отделиться от слабых стран Еврозоны // РИА «Новости». Стратегия 2020. 17/08/2011. URL: <http://strategy2020.rian.ru/news/20110817/366127391.html> (дата обращения: 01.09.2011).
2. *Ассоциация* европейских приграничных регионов: [официальный сайт]. URL: <http://www.aebr.eu/en/index.php> (дата обращения: 01.09.2011).
3. *Балтийский* регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада Российской Федерации и Европейского союза / под ред. В.П. Гутника, А.П. Клемешева. Калининград, 2006.
4. *Косов Ю. В.* Особенности геополитических процессов в Центральной Европе // Управленческое консультирование. 2009. № 3. С. 91—97.
5. *Приграничное* сотрудничество: теория и практика. Политические, правовые, экономические проблемы международного сотрудничества на постсоветском пространстве / П. Б. Зверев [и др.]. СПб., 2009.
6. *Smith D.* Reform failures may still kill off the euro // The Sunday Times. 2008. 25 May.

Об авторах

Вовенда Алексей Викторович, преподаватель кафедры международных отношений, Северо-Западный институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.
E-mail: vovenda-1c@mail.ru

Плотников Владислав Александрович, кандидат политологических наук, заместитель декана факультета международных отношений, Северо-Западный институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.
E-mail: pikestaff@yandex.ru

A. V. Vovenda, V. A. Plotnikov

EUROREGIONS AS A FACTOR OF SUCCESSFUL INTERNATIONAL INTEGRATION IN MODERN CONDITIONS

This article focuses on the correlation between the contemporary crisis phenomena in the Eurozone and some CIS countries with the existing Euroregions. We attempt to analyze the interdependence of the qualitative aspect of cross-border relations of European countries

with their economic sustainability in the context of regional international integration. The theoretical significance of this work lies in the revealed correlation between the efficiency of cross-border Euroregions and the additional resources that can be retrieved in the framework of national economic policy during global recession. The practical component consists in clarifying the conceptual framework for the formation of successful cross-border education in today's Europe. The authors employed the historical-descriptive approach and factual consideration of the cross-border and macro-regional level of interaction between European countries.

The main results are as follows. The crisis in several EU countries is associated with a complex of causes that deplete the platform for multilateral cooperation in Europe. To a lesser extent, the crisis has affected the states that are actively involved in cross-border cooperation projects. The formation of European regions is closely related to the industrial development of their regions. The Post-Soviet space requires a redistribution of overcentralized power. The abundance of Euro-regions along the perimeter of certain states may be an indicator of economy's resilience to potential shocks.

The provisions set forth in the article contribute to the improvement of scientific understanding of political regionalistics and takes the current understanding of international system to the level of cross-border relations and institutions creating a system of interrelated elements of macro-regional and national building. The results can be applied in the development of a conceptual and legal framework for the construction of cross-border political formations in the Post-Soviet space, especially, within the Eurasian Economic Community, which coined the concept of «eurasiaregion».

Key words: Euroregion, Euregio, Eurozone crisis, EU, post-Soviet space.

Reference

1. Mezhevich, N. Vstrecha Sarkozi i Merkel' — popytka otdelit'sja ot slabyh stran Evrozony [online]. RIA «Novosti». Strategija 2020. 17/08/2011. <http://strategy2020.rian.ru/news/20110817/366127391.html> [Accessed 01 September 2011].
2. Asociacija evropejskih prigranichnyh regionov [online]. Asociacija evropejskih prigranichnyh regionov. Available at: <http://www.aebr.eu/en/index.php> [Accessed 01 September 2011]
3. Gutnika, V. P., Klemeshev, A. P., eds. 2006. Baltijskij region kak poljus jekonomicheskoj integracii Severo-Zapada Rossijskoj Federacii i Evropejskogo sojuza. Kaliningrad: Izd-vo RGU im. I. Kanta.
4. Kosov, Ju. V. 2009. Upravlencheskoe konsul'tirovanie. 2009. №3. pp. 91—97.
5. Zverev, P. B., 2009. Prigranichnoe sotrudnichestvo: teorija i praktika. Politicheskie, pravovye, jekonomicheskie problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva na postsovetskom prostranstve. SPb.: Izd-vo SZAGS.
6. Smith D. 2008. The Sunday Times. May 25.

About authors

Alexei V. Vovenda, Lecturer, Department of International Relations, Northwestern Institute of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.

E-mail: vovenda-1c@mail.ru

Dr Vladislav A. Plotnikov, deputy dean of the Faculty of International Relations, Northwestern Institute of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.

E-mail: pikestaff@yandex.ru