

УДК 339.9-332.1

В. В. Гоблик,
к. філос. н., доцент, Мукачівський державний університет

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННИХ РЕГІОНІВ

V. Hoblyk,
Candidate of Philosophical Sciences, assistant professor, Mukachevo State University

REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF CROSS-BORDER REGIONS

Транскордонне співробітництво виступає важливою складовою частиною сучасної концепції європейської інтеграції, його економічні, інституційні та міжнародно-правові засади найбільш вдалими й опрацьованими з теоретичної та практичної точок зору є саме в країнах ЄС, де вкорінені глибокі традиції регіоналізму. Тому досвід ЄС має велике значення для інших держав, у тому числі й для України.

Cross-border cooperation is an important part of the modern concept of European integration, its economic, institutional and international legal basis for the most successful and worked on theoretical and practical points of view is precisely in the EU, where entrenched deep traditions of regionalism. Therefore, the experience of the EU is of great value to other countries, including Ukraine.

Ключові слова: транскордонні регіони, Європейський Союз, транскордонне співробітництво, регіональна політика.

Key words: cross-border region, the European Union, cross-border cooperation, regional policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Формування та становлення транскордонних регіонів на кордоні між Україною та ЄС насамперед пов'язується з розвитком транскордонного співробітництва. Для України дослідження еволюції регіональної та економічної політики ЄС в контексті формування та розвитку транскордонних регіонів, зокрема, в частині активізації зовнішньоекономічної діяльності, створює можливість системного бачення проблем функціонування таких регіонів та накреслити шляхи їх подальшого розвитку. Оскільки потреба вивчення транскордонних відносин виникла відносно недавно, вони, будучи вписаними в процес регіоналізації, потребують подальшого дослідження та поглибленого вивчення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Із середини 90-х років минулого століття питанням транскордонного співробітництва приділяли велику увагу Ж. Марку (Франція), Г.-М. Чуді (Швейцарія), Г. Мюдріх, К. Кліп (Німеччина), З. Хойніцкі (Польща), Б. Борісов, (Болгарія); П. Кузьмішин (Словаччина) та інші. Теоретико-методологічні і практичні аспекти цієї проблематики досліджувалися в роботах вітчизняних вчених: В. Борщевського, В. Будкіна, І. Вахович, В. Євдокименка, Ю. Макогона, М. Мальської, Н. Мікули, В. Ляшенка, А. Мо-

кія, С. Пирожкова, С. Писаренко, В. Чужикова, І. Школи, М. Янків та інших дослідників. Однак у науковій літературі не в повній мірі висвітлені питання узагальнення європейського досвіду транскордонного співробітництва особливо що стосується формуванню транскордонних регіонів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є узагальнення досвіду країн ЄС щодо активізації транскордонного співробітництва та підвищення активності функціонування транскордонних регіонів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На європейському континенті регіональна політика пройшла складний і тривалий шлях власної еволюції: починаючи з 20-х років минулого століття, коли у Великобританії на державному рівні вперше було створено спеціальне відомство, що відповідало за перепідготовку кадрів та їх скерування до регіонів, які розвивалися, а також забезпечення новими працівниками тих галузей економіки, що відчули гостру потребу в трудових ресурсах [1], аж до проведення останньої реформи структурних фондів ЄС у 2000—2006 роках, яка передбачала спрямування переважної частини фінансових ресурсів у рамках реалізації регіональної політики ЄС на розв'язання нагальних проблем розвитку [2].

Досліджуючи основні віхи формування оснoв регіональної політики на європейському континенті, не можна оминати увагою створення у 1936 р. Асоціації реконструкції спеціальних територій у Великобританії, через яку надавались кредити на розвиток малого і середнього підприємництва в депресивних регіонах [1]. Згодом, зокрема у другій половині ХХ століття, саме вирівнювання пропорцій регіонального розвитку стало одним з основних імперативів регіональної політики ЄС.

Нового імпульсу регіональна політика в Європі отримала у повоєнний період. Так, у 1945 році англійський парламент прийняв Закон про розміщення промислових підприємств, який замінив довоєнне законодавство про спеціальні території і став основою для реалізації регіональної політики на більш ніж 15-річний період [2]. У 1949 р. підрозділ у справах територій був також створений при міністерстві будівництва Франції [3].

Водночас через занепад старих галузей промисловості в 1950-х, а особливо в 1960-х роках, чимало урядів у європейських країнах (Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, Швеція, Бельгія, Іспанія) почали вживати безпосередніх заходів, спрямованих на надання підтримки цілим галузям промисловості для сповільнення чи припинення їхнього занепаду. Така політика, як правило, вважалася "галузевою", оскільки призначалася для конкретних секторів (вугледобувного, металургійного, текстильної чи автомобільної промисловості тощо) і певним чином уповільнила формування інституційного базису регіонального розвитку. Проте, через деякий час, у зв'язку з недостатньою ефективністю та результативністю цих заходів, політика активної фінансової підтримки конкретних галузей зазнала змін. На зміну їй прийшли підходи, спрямовані на "регіональний розвиток". Насамперед, це стосувалося задоволення широкого кола потреб окремих територій (які прийшли в занепад чи перебували у стані економічних трансформацій), а не потреб конкретного сектора чи його виробничих центрів. Такий підхід дав поштовх формуванню нової регуляторної парадигми, яка полягала в орієнтації на розвиток регіону, а не в прямому стимулюванні конкретних галузей [4].

У 1957 р. Римським договором про утворення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) було визначено необхідність зменшення суттєвих відмінностей у соціально-економічному житті різних регіонів держав Спільноти [2]. З цього часу вирівнювання пропорцій регіонального розвитку стало одним з головних пріоритетів регіональної політики на європейському континенті загалом.

Починаючи із середини 60-х років ХХ століття, регіональна політика в Європі починає поступово диверсифікуватися. Зокрема в її руслі відбувається формування нового перспективного напрямку — транскордонного співробітництва. Так, у вересні 1966 року Консультативна Асамблея Ради Європи прийняла Рекомендацію № 470 про європейську співпрацю між місцевими властями, в якій містилась рекомендація Комітету Міністрів розробити проект конвенції з цього питання. Через кілька років Комітет Міністрів звернувся до Комітету в справах Муніципальної та Регіональної Співпраці з пропозицією підготувати дослідження проблем співпраці місцевих органів влади прикордонних територій [3].

Зростання ваги транскордонного співробітництва в регіональній політиці країн Євроспільноти продовжилось в наступні роки. Так, у 1968 році, після реорганізації її керівних органів була створена Генеральна дирекція регіональної політики, яка стала головним "конструктором" європейського регіоналізму, відповідальним за розробку загальної регіональної політики всього об'єднання [1]. А в 1975 р. було засновано Європейський фонд регіонального розвитку, основною метою функціонування якого став саме розвиток регіонів [5].

У 70-х роках активізувалась діяльність окремих регіонів Європи зі створення міжнародних асоціацій. У 1971 р. була створена Асоціація європейських прикордонних регіонів, до якої входять як прикордонні регіони, так і транскордонні структури (близько 40 членів). Головною метою Асоціації є організація конференцій та інших форумів, де відбувається обмін думками та напрацювання нових ідей. Асоціація також відстоює інтереси своїх членів перед державними структурами. У 1981 році саме вона підготувала Хартію прикордонних та транскордонних регіонів (змінену та доповнену в 1987 р.). У Хартії, зокрема, підкреслювалось, що прикордонні та транскордонні регіони виступають як рушійна сила регіонального розвитку. Асоціація європейських прикордонних регіонів є також дорадчим органом Ради Європи та ЄС. Серед інших асоціацій, що чинять позитивний вплив на розвиток транскордонних регіонів у Європі, слід відзначити: Конференцію периферійних приморських регіонів, створену в 1973 р. (організація налічує понад 100 членів), Робочу групу традиційних індустріальних регіонів, створену в 1984 р. (об'єднує близько 20-ти регіонів Європи), Асоціацію "Чотири двигуни Європи", засновану в 1988 р. (об'єднала німецьку землю Бален-Вюртенберг, іспанську Каталонію,

італійську Ломбардію та французький регіон Рон-Альпи) [6].

Протягом 80-х років ХХ ст. була розроблена нова стратегія регіональної політики ЄС, головними детермінантами якої стали: пріоритет інтересів саме економічного розвитку (на відміну від колишнього переважання соціальних чинників); стимулювання приватного підприємництва, малого та середнього бізнесу; відмова від реалізації великомасштабних регіональних проектів на користь регіонального планування на "нижчому" територіально-адміністративному щаблі; посилення інноваційної спроможності регіонів; вироблення нових механізмів регулювання економіки відсталих територій, включаючи "позитивну дискримінацію" периферійних прикордонних територій з метою створення умов для розвитку вже існуючих підприємств [7].

У 1985 р. було організовано Асамблею європейських регіонів (АЕР), яка сьогодні об'єднує близько 300 регіонів з усієї Європи, включаючи країни СНД, тісно співпрацюючи з Радою Європи та інституціями ЄС і підтримуючи постійні зв'язки з іншими міжрегіональними асоціаціями. Асамблея має статус Ради Регіонів Європи. В її Статуті головна мета об'єднання визначається як "політичний голос регіонів Європи". Складовою діяльності Асамблеї є програми міжрегіонального співробітництва, а серед основних завдань відзначаються сприяння регіоналізації в Європі та підтримка принципів субсидіарності й комплементаризму між місцевим, регіональним і національним рівнями, включаючи наднаціональний (загальноєвропейський) [8].

У 1987—1988 р. регіональна політика ЄС остаточно виокремилась як пріоритетний політичний напрям функціонування Спільноти. Зокрема, Стаття 130а Єдиного Європейського Акту, який набув чинності у 1987 р., декларувала, що ЄС визнає одним з пріоритетів поглиблення соціального та політичного єднання країн-учасниць скорочення диспропорцій між різними регіонами та ліквідацію відсталості регіонів, які знаходяться в несприятливих умовах [9].

Паралельно з цим відбувався також розвиток інституційних засад транскордонного співробітництва як одного з ключових напрямів регіональної політики ЄС. Зокрема у 1980 р. в Мадриді була прийнята "Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями", а в 90-х роках два додатки до неї: Додатковий протокол (Страсбург, листопад 1995 р.) та Протокол № 2 (Страсбург, травень 1998 р.) — основні закони першої групи. Фактично в цих документах, в основному, було сформовано понятійний апа-

рат щодо міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Крім того, Мадридська Конвенція не лише вказувала на основні "правила гри" в реалізації транскордонної співпраці, але й містила набір типових угод та інших документів для підписання територіальними органами влади прикордонних областей сусідніх держав або самими державами [3].

Маастрихтським договором (1992 р.) передбачалось започаткування діяльності Комітету регіонів — представницького органу регіональних та місцевих влад. Цим документом регіон із суспільно-географічної та економічної точок зору трактувався "...як територіальна спільність, населенню якої притаманні спільні цінності, спроби збереження й розвитку своєї самобутності з метою стимулювання економічного, соціального та культурного прогресу" [7].

1993 р. для подальшого зміцнення структурної політики Спільноти було створено Фонд гуртування. Основним завданням цього Фонду стало фінансування розвитку транспортної інфраструктури та екологічних проектів, насамперед для тих країн, де ВВП на душу населення становило менше 90% від середнього показника для всіх держав-учасниць ЄС [7].

21 березня 1995 р. у Парижі 52 країни — члени ОБСЄ підписали Пакт Стабільності в Європі. У ньому особливо наголошувалось на тому, що добросусідські відносини повинні сприяти регіональному економічному розвитку, подоланню соціально-економічних труднощів, ефективному використанню потенціалу транскордонного співробітництва для розвитку свободи особистості, ідей, підвищення добробуту в усіх сферах [5].

У тому ж 1995 р. було прийнято чинну редакцію "Європейської Хартії прикордонних і транскордонних регіонів", яка, з одного боку, належним чином ознайомлювала з практикою і напрямками співпраці на кордонах Західної Європи, що сформувалися там принаймні вже чверть століття тому, систематизовано інформуючи про існування, засоби і заходи, що сприяють розвитку прикордонних регіонів, а з іншого — надавала можливість рівноправного внесення доповнень, зауважень і проблем, пов'язаних з досвідом країн у міжнародній співпраці, примножуючи відомості про явище, специфіку різноманітних можливостей і форм міжнародної співпраці в Центрально-Східній Європі. У цій Хартії підкреслювалося, що готовність громадян, органів місцевої і регіональної влади прикордонних районів Європи до спільного пошуку можливостей розв'язання прикордонних проблем не таїть у собі наміру ліквідувати незалежності національних держав, маючи ос-

новними прагненнями подолання "шрамів історії" та створення можливостей для населення прикордонних регіонів кращої співпраці у всіх сферах життя. Адже ніде інде, як на прикордонних територіях сусідніх держав, не є так очевидною необхідність ламання ізоляційних, національно замикаючих упорядкувань [7].

У березні 1999 р. у Берліні Рада Європи започаткувала реформу структурних фондів і прийняла рішення про зміни у способі функціонування Фонду згуртування. Згідно з нововведеннями передбачалося скорочення цільових категорій Структурних Фондів до трьох:

I категорія — найвищий ступінь сприяння тим регіонам, де ВВП на душу населення становить менше 75% ВВП у середньому в ЄС (мета — вирівнювання економічних пропорцій регіонального розвитку).

II категорію становили регіони із високим рівнем безробіття (мета — підтримка структурно слабких регіонів).

III категорія — здійснення підтримки ініціатив в освіті та перекваліфікації кадрів (мета — розвиток людських ресурсів).

У контексті подальшої активізації транскордонного співробітництва в Європі та підвищення ефективності функціонування транскордонних регіонів на внутрішніх кордонах ЄС сьогодні значну роль відіграють також низка прийнятих у попередні роки базових документів, серед яких слід, насамперед, відзначити Європейську хартію місцевого самоврядування, прийняту в Страсбурзі в жовтні 1985 р.; Хартію Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи, ухвалену Комітетом міністрів 14 січня 1994 р.; проект Європейської хартії регіонального самоврядування, ухвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Європи Ради Європи 5 червня 1997 р., та Декларацію Асамблеї Європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі (1996 р.). Для всіх європейських прикордонних територій базовими є також положення, викладені у Європейській хартії регіонального просторового планування (Торремолінос, Іспанія, 1983 р.), "Базових принципах стійкого просторового розвитку європейського континенту", "Перспективах європейського просторового розвитку ЄС" (ESDP) тощо [11].

Нова європейська регіональна політика на 2007—2013 р. передбачає зосередження дій на трьох основних цілях: конвергенція, підвищення регіональної конкурентоспроможності та європейське територіальне співробітництво. При цьому головним завданням регіонів стає їх комплементарна (доповнююча) функція, пов'язана із процесом європейської інтеграції. Фак-

тично європейізація як процес призводить до зміни всієї системи взаємозв'язків — ролі, компетенції та співвідношення функцій органів виконавчої влади, — модифікується система прийняття рішення національними органами влади. Саме тут виявляється доповнююча, комплементарна функція регіонів, що залежить від "ваги" певної держави в структурі ЄС [5].

Усі вищевказані організаційно-інституційні передумови розвитку транскордонного співробітництва в Європі безпосереднім чином вплинули і на еволюцію його форм та напрямів розвитку. Зокрема вони сприяли підвищенню ефективності формування та функціонування транскордонних регіонів, у тому числі шляхом впровадження нових управлінських підходів та інноваційних технологій в діяльність суб'єктів господарювання та інших складових системи транскордонного підприємництва.

Так, становлення вищеописаних нормативно-правових та організаційних елементів інституційного середовища транскордонної співпраці на європейському континенті супроводжувалося формуванням сприятливих умов для розвитку транскордонної інфраструктури, функціонування транскордонних ринків та підвищення якості людського капіталу в межах транскордонних регіонів. Як наслідок, останні, зі звичайних просторових утворень, які в повоєнні роки характеризувалися виключно географічною близькістю суміжних прикордонних територій сусідніх держав, перетворилися на цілісні функціональні об'єднання, що не лише забезпечують ефективний транскордонний обмін товарами та послугами, але й визначають пріоритети регіональної політики ЄС в цілому.

Більше того, з розвитком інституційного середовища транскордонного співробітництва, транскордонні регіони Європи проходили все нові шаблі власної організаційної еволюції, відійшовши від простих моделей несистематичного і часто неформального двостороннього діалогу та обміну товарами, послугами і людськими ресурсами, до формування складних поліфункціональних систем багатостороннього міжрегіонального співробітництва, що здійснюється на регулярній основі. У свою чергу, такий перехід відіграв суттєву роль у посиленні зворотного впливу транскордонної співпраці на еволюцію регіональної та зовнішньої політики європейських держав, а нові механізми інституційної організації транскордонних регіонів значно прискорили процеси нівелювання роз'єднуючої ролі кордонів на континенті та сприяли перетворенню європейської спільноти в мольотний союз не лише держав, але й регіонів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, використання досвіду країн Європейського Союзу щодо активізації транскордонного співробітництва в межах транскордонних регіонів сформованих на кордоні між Україною і ЄС приведе до поліпшення показників зовнішньої торгівлі товарами і послугами, зростання обсягів залучених іноземних інвестицій а також адаптація на підприємницьке середовище європейського досвіду ведення бізнесу, управлінських технологій, ділової етики.

Література:

1. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / За ред. С. Максименка. — К.: Логос, 2000. — С. 11.
2. Посібник з транскордонного співробітництва. — Ужгород: АРР Закарпаття, 2005. — С. 13.
3. Ілько І. Регіони Європи у транскордонному співробітництві: історичний досвід 70—90-х років ХХ століття / І. Ілько [Електронне джерело]. — Режим доступу: univ.uzhgorod.ua/static/ndi/idurr/ilko.doc
4. Чередниченко В. Еволюція моделі європейського євро регіонального співробітництва / В. Чередниченко [Електронне джерело]. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vchu/N153/N153p100-108.pdf
5. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / Є. Кіш [Електронне джерело]. — Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/kish.htm>
6. Асамблея європейських регіонів [Електронне джерело]. — Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Асамблея_європейських_регіонів
7. Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія / Н.А. Мікула. — Львів: ІРД НАН України, 2004. — С. 126—127.
8. Міжнародні аспекти державної регіональної політики [Електронне джерело]. — Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=64>
9. Структурні фонди та Фонд гуртування [Електронне джерело]. — Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Структурні_фонди_та_Фонд_гуртування
10. W sluzbie regionom: dokumentacja europejska. — Warszawa: Komisja Europejska w Polsce, 2001. — S. 5.
11. Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширення ЄС: монографія / За ред. Н. Мікули, В. Борщевського, Т. Васильціва. — Львів: Ліга Прес, 2009. — С. 57—58.

References.

1. Rehional'na polityka v krainakh Yevropy: Uroky dlia Ukrainy [Regional policy in European Countries: Lessons for Ukraine], (2000) / Edited by S. Maksymenka, Logos, Kyiv, Ukraine
2. Posibnyk z transkordonnoho spivrobitnytstva [Guide to cross-border cooperation] (2005), ARR Zakarpattia, Uzhhorod, Ukraine
3. Il'ko, I. (2013), Regiony Yevropy u transkordonnomu spivrobitnytstvi: istorychnyj dosvid 70—90-h rokiv XX stolittia [European regions in cross-border cooperation: historical experience 70—90-ss XX century], available at: <http://univ.uzhgorod.ua/static/ndi/idurr/ilko.doc>. (Accessed 10 January 2014).
4. Cherednychenko, V. (2014), Evolitsiia modeli ievropejs'koho ievro regional'noho spivrobitnytstva [Evolution of European model of Euro-regional cooperation], available at: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vchu/N153/N153p100-108.pdf (Accessed 12 January 2014).
5. Kish, Ye. (2011), Regional'na polityka Evropejs'koho Sijuzu: stratehichni imperatyvy dija Ukrainy [Regional policy of EU: strategic imperatives for Ukraine], available at: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/kish.htm> (Accessed 12 January 2014).
6. WIKIPEDIA, the free Encyklopedia (2014), "Assembly of European regions", available at: http://uk.wikipedia.org/wiki/Asambleia_ievropejs'kykh_rehioniv (Accessed 13 January 2014).
7. Mikula, N.A. (2004), Mizhterytorial'ne ta transkordonne spivrobitnytstvo: Monohrafia [Interregional and cross-border cooperation: Manuscript], IRD NAN Ukrainy, L'viv, Ukraine.
8. The official site of institute of civil society (2014), "International aspects of State regional policy", available at: <http://www.csi.org.ua/www/?p=64>. (Accessed 13 January 2014).
9. WIKIPEDIA, the free Encyklopedia (2014), "Structural Funds and the Cohesion Fund", available at: http://uk.wikipedia.org/wiki/Strukturni_fondy_ta_Fond_hurtuvannia. (Accessed 5 January 2014).
10. W sluzbie regionom: dokumentacja europejska (2001), Warszawa: Komisja Europejska w Polsce.
11. Problemy rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva Ukrainy v umovakh rozshyrennja ES: Monohrafia [Developmental problems of cross-border cooperation of Ukraine under the conditions of EU enlargement: Manuscript] (2009), / Edited by N. Mikuly, V. Borschevs'koho, T. Vasylytsiva, Liha Pres, L'viv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 25.01.2015 р.