

УДК 338.2
ББК 66.061

Роман Сливка

НОВИЙ ВИМІР ПОЛІТИЧНОГО ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ ПРИКОРДОННИМИ ТЕРИТОРІЯМИ В ЦЕНТРАЛЬНІЙ ТА СХІДНІЙ ЄВРОПІ

У статті висвітлені основні аспекти міжрегіональної співпраці між прикордонними регіонами в Європі. Коротко досліджені історичний розвиток і теоретичні засади регіональної інтеграції в Західній Європі. Доказ німецько-данської та польсько-німецької міжрегіональної співпраці був узагальнений і викладений у центральній та східноєвропейському контексті.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, євро регіони, регіональна політика, прикордонні території.

Серед пріоритетних напрямів європейської інтеграції нашої країни визначена регіональна інтеграція як поглиблення прямих контактів між окремими регіонами України та державами – членами й кандидатами в члени ЄС. Ураховуючи важливу для ЄС тенденцію, висловлену в гаслі “ЄС: від Союзу країн до Союзу регіонів”, даний напрям набуває особливого значення. Основою регіональної інтеграції є Європейська Хартія місцевого самоврядування, інші відповідні правові акти ЄС та Ради Європи. Це дає можливість у перспективі перенести ряд функцій інтеграційного процесу з центральних органів виконавчої влади України на регіони, до органів місцевого самоврядування і територіальних громад.

У статті прагнемо узагальнити досвід будівництва євро регіонів у Європі, встановити переваги і недоліки регіональної складової європейської інтеграції України.

Політико-географічною передумовою для інтенсифікації регіонального співробітництва є належність ряду історико-географічних регіонів до складу сусідніх держав, серед них: Галичина (Україна – Польща), Полісся (Україна – Польща – Білорусь), Слобожанщина (Україна – Росія), Донбас (Україна – Росія), Буджак (Україна – Молдова – Румунія), Буковина (Україна – Румунія), Закарпаття (Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія). Отже, постає законотвірне питання, чи зможе Україна створити вздовж своїх сухопутних кордонів суцільний каркас міжрегіонального співробітництва з країнами – членами ЄС (Польща, Словаччина, Угорщина), країнами – кандидатами на вступ (Ру-

мунія), а також з Росією та Білоруссю, які навіть не прагнуть інтегруватись у політичні структури ЄС. Очевидно, що єдиного формату транскордонного співробітництва досягнути навряд чи вдасться. Це ускладнює вироблення єдиної політики в державі щодо євро регіонів по периметру своїх кордонів.

Спробуємо з погляду політичної географії окреслити суть ідеї регіональної інтеграції. “Регіональна належність”, “регіональна ідентичність” і “регіональна свідомість” – надзвичайно розпливчасті і неоднозначні поняття, проте саме вони є предметом аналізу політичних змін, що відбуваються в сучасній Європі. Регіональна ідентичність зміцнює регіональну єдність через порозуміння, довіру і високий рівень “усвідомленої взаємозалежності” [1, с.36–37].

У європейській політології регіоналізм розуміють як практику регіонального врядування або віри в таке врядування. Регіоналізм слід відрізнити від федералізму, за якого нижчий рівень урядування має свою захищену сферу компетенції, в яку не може втручатися верхній рівень, та від деволюції – передачі з верхнього рівня врядування на нижчий рівень повноважень, які згодом важко повернути (внутрішнє самоврядування). Термін “регіоналізм” застосовують для режимів, де існують або можуть існувати регіони, однак ці регіони створені центральним урядом, що може ліквідувати їх не менш легко ніж створити [2, с.586–587]. Створення євро регіонів “зверху” є найпоширенішою практикою у країнах Центральної і Східної Європи.

Це не зовсім відповідає західноєвропейській моделі регіональної співпраці, витоки якої

з'явилися у країнах – засновниках ЄС ще в кінці 1950-х років. Уже тоді там яскраво проявилися транскордонні процеси – зростання прикордонних поселень в єдині міські агломерації і формування єдиних систем розселення і виробництва. Ці процеси зумовили необхідність спільного вирішення складних проблем, які пов'язані, наприклад, із м'ягкими міграціями через кордон, розвитком спільної інфраструктури, охорони довкілля, розподілом податкових надходжень. Таким чином, історично євро регіони народилися “знизу”, на основі формування транскордонних систем розселення, виробництва, торгівлі і послуг, соціальних контактів, співробітництва між громадськими організаціями, регіональними та місцевими органами влади. Вперше концепція євро регіону була реалізована в 1970–1980-ті рр. на голландсько-німецькому кордоні. З часом центральні уряди делегували їм для цього значні повноваження. У наш час у Європі більш як 100 євро регіонів і їх кількість збільшується. Вони пролягають чотирма ланцюгами. Перший включає євро регіони “класичного” типу, тягнеться вздовж “голубого банана” – найбільш розвинених прикордонних районів “старих” членів ЄС і Швейцарії. Другий ланцюг – між “старими” і “новими” членами ЄС (наприклад Німеччиною і Польщею, Німеччиною і Чеською республікою), третій – вздовж колишніх кордонів СРСР. У наш час формується четвертий ланцюг регіонів уздовж кордонів Росії з її західними сусідами [14].

Прийняття статусу Комітету регіонів у 1994 р. внесло ясність у саме поняття регіону. Воно трактується як “територія, що являє собою очевидну спільноту з географічної точки зору, або така територіальна спільнота, де є наступництво і населення, яке визнає певні спільні цінності і прагне зберегти і розвивати свою самобутність із метою стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу” [7, с.7].

У ЄС сприяють регіоналізму тому, що багато “природних районів” розташовано на території двох або декількох країн. Державні кордони перешкоджають їх нормальному розвитку. Кордони між регіонами Європи завжди гальмували розвиток ділової активності і заважали торгівлі. Ліквідація внутрішніх кордонів і пов'язаних із ними економічних бар'єрів стимулює прискорений ріст економіки, ріст міст і поліпшення якості життя. Крім соціально-економічних та політичних аспектів функціону-

вання євро регіонів італійський політолог А.Перотті [5, с.41–43] звертає увагу на формування регіональної культурної ідентичності:

1. Як спадкоємці європейської історії та набутків європейської культури регіони Європи роблять незамінний та незрівнянний внесок до європейської цивілізації. Одночасно вони є символом і гарантом такого розмаїття.

2. Право кожного європейця на “свій регіон” є одним з елементів його права на відмінність.

3. Регіон як територіальна одиниця, більш наближена до потреб населення, на відміну від центральної адміністрації, яка часто розташовується в досить віддаленій столиці, має найкращі позиції для забезпечення збереження й розвитку регіональної культурної спадщини та її традицій.

4. Регіони – це структури, найсприятливіші для визнання етнічних і культурних відмінностей та піднесення регіональних мов, культур і традицій. Наділення регіональних інституцій управлінськими повноваженнями з урахуванням їх специфіки – це логічна демократична відповідь на утвердження етнічних і культурних традицій, притаманних кожному регіону.

5. Піднесення рівня регіональних культур є незамінним елементом у побудові Європи, в якій поважатиметься її культурне та мовне розмаїття.

Ідея “Європи регіонів” проникла у велику політику відносно недавно, але розвивається вона досить бурхливо. В останні роки утворено багато організацій, покликаних представляти інтереси європейських регіонів у Брюсселі, наприклад Комісія регіонів. До середини 80-х рр. в ЄЕС сформувалося розуміння сутності регіонального розвитку як використання ендегенного або внутрішнього потенціалу районів. Такий підхід, якому відповідали свої форми і методи проведення регіональної економічної політики на наднаціональному рівні, відображає прагнення регіонів ЄС до більшої автономії. Суть його полягала в перенесенні акцентів із прямого державного регулювання регіонального розвитку на стимулювання формування в регіонах “автономних механізмів” і заохочення приватного підприємництва, тобто на стимулювання їх власного потенціалу.

Потужна фінансова підтримка прикордонного співробітництва з боку ЄС обумовлена такими стратегічними цілями: відкриття нових ринків; інтереси європейської безпеки; політична стабіль-

ність по периметру кордонів ЄС; уникнення конкуренції між прикордонними районами; розвиток постсоціалістичних економік на нових засадах.

У 1996 році 122 прикордонні комуни на внутрішніх кордонах ЄС здійснювали спільно 2500 проектів. Починаючи, звичайно, з об'єднання транспортних і енергомереж, а також комунального господарства, таке співробітництво поширюється потім на охорону навколишнього середовища, науку, промислову кооперацію [10, с.68]. Це співробітництво серед іншого розвиває колишні національні протекціоністські привілеї, стимулює конкуренцію в ЄС, долає природні монополії (зв'язок, електропостачання й ін.). Усе більше поширення здобувають міжрегіональні угоди про заохочення зайнятості, особливо там, де з безробіттям не можуть впоратися центральні органи влади країн.

Транскордонною співпрацею вважається кожна спільно розпочата діяльність, яка має на меті зміцнення і подальший розвиток сусідських контактів між спільнотами і територіальними владами двох або більше сторін договору. До спільнот і територіальних влад відносять організації, установи та органи, які реалізують локальні й регіональні завдання [8, с.5]. Транскордонний регіоналізм є новою формою управління в Європі. Він забезпечений достатньою теоретичною та політичною базою. Юридичні підстави для транскордонної співпраці як в Україні, так і в цілій Європі були закладені в документах, ухвалених Радою Європи в 60–90-х рр. Серед них: Резолюція 15 Європейської конференції місцевих влад в справі інтеграції прикордонних регіонів (1969), Європейська Рамкова Конвенція про транскордонну співпрацю між спільнотами і територіальними владами (1980), яка окреслила принципи транскордонної співпраці при збереженні повного суверенітету кожної з держав, Європейська Хартія Прикордонних Регіонів (1981), Додатковий протокол до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонну співпрацю між спільнотами і територіальними владами (1995), який окреслив умови створення організації транскордонної співпраці.

Прикордонна кооперація в ЄС обговорюється нині на рівні конкретних програм і навіть нормативів. Особлива роль у їх практичній реалізації належить Європейському фонду регіонального розвитку, який може робити внески у фінансування транскордонної, транснаціональної і міжрегіональної співпраці (INTERREG) та в економічне й соціальне відновлення кризо-

вих міст і приміських місцевостей (URBAN). Нарешті, ЄФБР робить свій внесок у фінансування інноваційних заходів, особливо досліджень, пілотних проектів та заходів з обміну досвідом [4, с.184].

Така формалізація транскордонної співпраці дала підстави Дж.Скотту [12] ввести в політичну науку поняття трансрегіональний регіоналізм. На його думку, це – просторово інтегрована форма політичного співробітництва і вирішення проблем, яка перетинає кордони національних адміністративних практик і намагається сформувати, всупереч цим кордонам, усвідомлення пов'язаності, взаємозалежності і спільних інтересів. Модель багаторівневої інтеграції була вдосконалена в західноєвропейських регіонах, а потім застосована на кордонах ЄС із країнами Центрально-Східної Європи для нівелювання регіональних відмінностей і створення довготривалої основи для співробітництва в якості підготовки до інтеграції.

Сучасний етап взаємодії прикордонних спільнот не обходиться без згадки про велику кількість єврорегіонів на польсько-німецькому кордоні, оскільки їх поява на початку 90-х ознаменувала початок поступової інтеграції Польщі до ЄС і НАТО. Досвід поступової, послідовної і крайньо прагматичної кооперації в рамках єврорегіонів Neise-Nysa, Pomerania, Spree-Neisse-Bober и Pro Europa Viadrina заслуговує особливої уваги.

Для німецько-польських єврорегіонів характерною особливістю стало те, що значна частина профінансованих Євросоюзом проектів була адресована підприємствам агропромислового комплексу, а структурні зміни в цій галузі проводилися синхронно, що не привело до руйнування транскордонної кооперації. Слід, однак, зазначити, що в короткотерміновій перспективі економічна доцільність існування єврорегіонів для Польщі буде зведена до нуля. Основний акцент транскордонного співробітництва буде зроблено у сфері сімейного туризму, діалогу культур і освіти [11].

На основі вивчення досвіду функціонування голландсько-німецьких і польсько-німецьких єврорегіонів Дж.Скотт зробив низку висновків:

1. Співробітництво між державними агентствами, університетами і, в меншій мірі, недержавними організаціями було успішним у прямих проектах з обмеженим фокусом у таких сферах, як захист довкілля, транспортна інфраструк-

тура, професійна освіта, культурна діяльність і мережі громадських організацій.

2. Створення мереж приватного сектора та інвестицій, як і ефективна транскордонна координація планів природокористування і міського розвитку, залишається ілюзією навіть у таких культурно гомогенних прикордонних регіонах, як Північна Бельгія та Південна Голландія.

3. Місцевий патріотизм здійснює спротив більшості спроб регіоналізувати місцеве природокористування чи політику управління [12].

Отже, найбільш ефективними виявились зв'язки в галузі освіти та охорони довкілля, проте виникли серйозні труднощі в налагодженні співпраці між приватними бізнесовими структурами прикордонних регіонів. На думку С.Удовика [6, с.430–431], ліквідація кордонів є можливою при наявності досить плавного переходу в рівні економічного розвитку сусідніх держав, в іншому випадку спостерігатимуться значні деструктивні зміни, які можуть призвести до посилення нерівномірності розвитку різних регіонів, аж до повної деградації одних за рахунок надмірної концентрації ресурсів в інших, що може ще більше ускладнити проблему бідності.

Наша країна бере участь у створенні третього і четвертого “ланцюгів євро регіонів”. Зокрема, Україна бере активну участь у формуванні “Карпатського євро регіону” (Україна, Угорщина, Словаччина, Польща, Румунія), євро регіонів “Буг” (Україна, Польща, Білорусь), “Нижній Дунай” (Румунія, Україна), “Прут” (Україна, Молдова, Румунія), “Дніпро” (Україна, Білорусь, Росія), “Слобожанщина” (Україна, Росія).

14 лютого 1993 р. у Дебрецені (Угорщина) представники регіональних влад Польщі, Словаччини, Угорщини й України підписали угоду про створення Міжрегіонального об'єднання євро регіон “Карпатський”. Одночасно міністри закордонних справ України, Польщі й Угорщини підписали “Декларацію про співпрацю спільнот, які мешкають на терені євро регіону “Карпатський”. З українського боку засновником євро регіону виступила Закарпатська область. Уже згодом до проекту приєдналися Львівська, Івано-Франківська і Чернівецька області. Словаччина має асоційоване членство в євро регіоні. Румунія увійшла до об'єднання в 1997 р. З боку Польщі євро регіон “Карпатський” охоплює 180 гмін із двох воєводств – частини малопольського і цілого підкарпатського. Загальна площа польської території становить 18686 км², на якій

мешкає 2,3 млн. осіб. З боку Угорщини до євро регіону входить 5 округів із північно-східної частини країни площею 28639 кв² і чисельністю населення 2,6 млн. осіб. Від Словаччини до євро регіону входять два краї: Кошицький і Прешовський. Площа словацької частини 10459 кв², його населяє 1,1 млн. осіб. З боку Румунії входить 5 округів. Площа – 27104 кв², чисельність населення – 2,2 млн. мешканців [9, с.41].

З часом виникли проблеми і бар'єри, пов'язані з діяльністю цього євро регіону: різниця в рівні розвитку держав-учасниць, у темпі й обсязі адміністративних трансформацій; рішення, які приймаються на рівні регіону, часто потребують узгодження з центральним урядом; різний рівень інфраструктури (доріг, залізничних шляхів, кордонних переходів, телекомунікацій); істотні різниці у митному і податковому законодавстві; брак банків, готових провадити розрахунки і видавати кредити транскордонним господарчим підприємствам.

Прикордонні регіони Центральної Європи виявляють зацікавлення до співробітництва з закордонними сусідами тому, що, відстаючи у своєму розвитку, вони в нових умовах прагнуть вирішення своїх проблем через об'єднання добросусідських зусиль. У цьому їх відмінність від західноєвропейських євро регіонів, які, як ми вже згадували, переважно об'єднують високорозвинені прикордонні території. Отже, постає закономірне питання, чи зможуть ініційовані “згори” проекти функціонувати в реальному економічному середовищі Центральної і Східної Європи? Регіональні еліти усвідомлюють необхідність транскордонного співробітництва, але вони змушені постійно маневрувати між тиском столиці і місцевими вимогами. Як результат, ряд чиновників на місцях не проявляють належної ініціативи в цьому питанні і не можуть взяти на себе ролі стратегічних менеджерів. Через подібні причини багато муніципалітетів у польсько-німецькому прикордонні використовують фонди ЄС не для налагодження внутрішньорегіональної співпраці, а частіше як додаткове джерело надходжень до місцевого бюджету. У східноєвропейських євро регіонах спостерігаємо ще одне негативне побічне явище – міжрегіональний “туризм чиновників”, який крім фінансових витрат і гучних декларацій не несе жодного позитивного ефекту для населення.

Представники місцевих влад Угорщини намагались вдихнути нове життя у “Карпатський євро регіон”. Вони за підтримки Міністерства

закордонних справ Угорщини виступили з так званою Ніредьгазькою ініціативою. Ініціатива покликана виконати ряд конкретних завдань: сприяти демократичним та економічним реформам; зміцнювати подальше облаштування кордонів; примножувати транскордонне співробітництво між місцевими органами влади, суб'єктами господарювання, регіональними правоохоронними органами, громадськими організаціями та вченими; поширювати інформацію і практичний досвід у сфері політики й діяльності ЄС [3, с.116–119].

У межах прикордонних регіонів можуть бути втілені експериментальні механізми тимчасового працевлаштування на деякий період на засадах соціальних гарантій та захисту осіб найманої праці. Такі угоди розроблятимуться у співпраці з місцевими органами влади в східних регіонах нових країн-членів із метою уникнення можливого погіршення ситуації, пов'язаної з існуючим там високим рівнем безробіття. Адже загальновідомим є факт, що прикордонні території в Карпатському регіоні є лідерами з безробіття у своїх країнах.

Соціологічні дослідження міграційних устремлінь населення Західної України, проведені в 1999 р. під керівництвом О.Хомри [13], вказують на те, що найбільш бажаною з погляду працевлаштування була Польща (32%). Це

сигнал для регіональних влад, які мають узгоджувати ситуацію на ринку праці. На думку абсолютної більшості опитаних (92,7%), функціонування єврорегіонів “Буг” і “Карпати” є благом для України. Кожний третій вважає, що існують неподоланні труднощі у функціонуванні регіонів і половина (47,1%) цих перепон знаходиться в економічній сфері й значно менше у спільній історії, політичній сфері чи культурі.

Отже, населення України цілком позитивно ставиться до ідеї транскордонної співпраці і розглядає її як потенційну можливість поліпшення свого економічного становища. Крім того, досвід функціонування єврорегіонів у наших сусідів засвідчує, що вони цілком ефективний інструмент для поліпшення ситуації у реформуванні місцевого самоврядування, розвитку прикордонного туризму, реалізації спільних освітніх, транспортних та природоохоронних проектів. Приватні ініціативи у сфері бізнесу мають вужчі можливості для реалізації. Таким чином, завдання місцевих еліт Центральної і Східної Європи, які є ініціаторами створення прикордонних регіонів, полягає у тому, щоб привабливі плани трансрегіональної інтеграції не перетворились у майбутньому у віртуальні і до того ж коштовні проекти, а працювали на благо порозуміння і стабільності в регіоні.

1. Ковальова О.О. Стратегії Євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України. – К., 2003. – 338 с.
2. Короткий оксфордський політичний словник / Пер. з англ.; За ред. І.Макліна, А.Макмілана. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2005. – 789 с.
3. Муникачі Йозеф. Ніредьгазька ініціатива // Досвід країн Вишеградської четвірки на шляху до ЄС: Можливості для України. Аналітичні оцінки. – Ужгород, 2003. – 148 с.
4. Мусіс Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу. – К.: К.І.С., 2005. – 465 с.
5. Перотті А. Виступ на захист полікультурності. – Львів: Кальварія, 2001. – 127 с.
6. Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подхо-

- ды. – М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 2002. – 480 с.
7. EU Regional Development Studies. International and Crossborder Cooperation in Europe. – Brussels, 1994. – Vol.10. – 78 p.
8. Europejska Konwencja Ramowa o Wspolprace Transgranicznej. – Warszawa, 2000. – 36 s.
9. Regulski J. Samoryad III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. – Warszawa, 2000. – 256 s.
10. Transaction. Social Science and Modern Society. – 1996. – Vol.33. – №2. – 160 p.
11. http://www.edc.spb.ru/reut_o.htm
12. http://www.indepsocres.spb.ru/scott_r.htm
13. http://www.migrocenter.ru/trud_m/04.php
14. http://www.opec.ru/kolosov_v.htm

R. SLYVKA

THE NEW DIMENSION OF POLITICAL, ECONOMICAL AND SOCIAL COOPERATION BETWEEN CROSSBORDER REGIONS IN CENTRAL AND EAST EUROPE

In the article main aspects of transregional cooperation between the crossborder European region are analyzed. Author shortly investigates the historical development and theoretical basis of the regional integration in West Europe. The evidence of German-Dutch and Polish-German transregional cooperation was generalized and applied to the Central and East European regional context.

Key words: crossborder cooperation, European regions, regional policy, crossbordered regions.