

Східній Галичині не було здійснено, а мандати від цього регіону отримали лише колишні польські депутати, тобто депутати ще австрійського парламенту. На Волині, яка за результатами Ризького договору також відійшла до Польщі, так і не було проведено так званих доповнюючих виборів [8, с. 349].

**Висновки.** Зібрання Сейму і ухвалення Малої Конституції закінчило перший етап будови незалежної Польщі. Демократичним способом встановлено державну владу, її структури, визначено стосунки між ними. Польська влада була визнана іншими державами. Зміцнювався і розбудовувався центральний адміністративний апарат, аналогічні процеси відбувалися і з адміністрацією на регіональному рівні, йшла розбудова армії.

**Список використаних джерел:**

1. Кугутяк М. Галичина: сторінки історії. Нарис суспільно-політичного руху (XIX ст. – 1939) / М. Кугутяк. – Івано-Франківськ, 1993. – 198 с..
2. Тищик Б.Й. Польща: історія державності і права (X – початок ХХІ ст.) / Б.Й. Тищик. – Львів : Світ, 2012. – 512 с.
3. Papierzyńska-Turek M. Sprawa ukraińska w Drugiej Rzeczypospolitej (1922–1926). – Kraków : Wydawnictwo literackie, 1979.
4. Torzecki R. Kwestia ukraińska w Polsce w latach (1923–1929). – Kraków, 1989.
5. Żyndul J. Państwo w państwie. Autonomia narodowo-kulturalna w Europie. – Śródkowowschodniej w XX wieku. – Warszawa, 2000.
6. Kallas M. Historia ustroju Polski X–XX w. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWW, 1997.
7. Potocki R. Polityka państwa polskiego wobec zagadnienia ukraińskiego w latach (1930–1939). – Lublin : IESW, 2003.
8. Grunberg K., Sprengel B. Trudne sąsiedztwo – Stosunki polsko-ukraińskie w X–XX w. – Warszawa, 2005.

**ЧИСТЯКОВА Ю. В.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри права Європейського Союзу  
та порівняльного правознавства  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 341.176(4):342.25 (477)

## ЄВРОРЕГІОНИ ЯК ЗАСІБ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються можливості децентралізації державної влади за рахунок функціонування такої форми транскордонного співробітництва як євро-регіон. Здійснено аналіз законодавчих норм, що регулюють створення та функціонування єврорегіону та роль органів місцевої влади в цих процесах.

**Ключові слова:** єврорегіон, транскордонне співробітництво, децентралізація влади, органи місцевої влади.

В статье рассматриваются возможности децентрализации государственной власти за счет функционирования такой формы трансграничного сотрудничества как евро-регион. Осуществлен анализ законодательных норм, регулирующих создание и функционирование еврорегиона и роль органов местной власти в этих процессах.

**Ключевые слова:** еврорегион, трансграничное сотрудничество, децентрализация власти, органы местной власти.



In the article possibilities of decentralization of state power are examined due to functioning of such form of cross-border cooperation as euroregion. An analysis is carried out of legislative norms that regulate creation and functioning of the euroregion and role of bodies of local authority in these processes.

**Key words:** *euroregion, cross-border cooperation, decentralization of power, bodies of local authority.*

**Вступ.** На сучасному етапі розвитку України вкрай гостро стоїть питання децентралізації влади. Проблема врахування інтересів регіонів, уваги до особливостей їх економічного, соціального, культурного розвитку не вирішувалась повною мірою через жорстко вибудовану вертикаль центральної влади. Це стало однією з причин нинішньої державної кризи в Україні. Питання про децентралізацію або навіть федералізацію гостро стоїть та потребує негайного вирішення.

Визнаючи необхідність структурних реформ державного та місцевого управління, слід зазначити, що правова система України в сучасному її вигляді пропонує шляхи розширення низки можливостей місцевих влад. Прикладом є транскордонне співробітництво, що реалізовується у формі функціонування єврорегіонів.

Питання проблем транскордонного співробітництва в Україні досліджує багато вітчизняних науковців, а саме: Н. Андерсон, П. Беленький, Б. Буркінський, О. Вишняков, С. Гакман, М. Долішній, В. Євдокименко, Є. Кіш, М. Лендъел, Н. Луцишин, П. Луцишин, Ю. Макогон, А. Мельник, Н. Мікула, А. Мокій, В. Пила, С. Писаренко, І. Студенніков та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є виявлення можливостей децентралізації державної влади за рахунок функціонування такої форми транскордонного співробітництва, як єврорегіон.

**Результати дослідження.** Єврорегіон – це певний географічний простір, який включає частини територій двох або більше країн, що домовляються про координацію своєї діяльності в економічній, соціальній, культурній та інших галузях суспільного життя. Територіальними структуроутворюючими елементами транскордонних регіонів є, як правило, адміністративно-територіальні райони суміжних країн, що мають спільні кордони. Така форма транскордонного співробітництва сприяє встановленню і поглибленню відносин між прикордонними громадами, рухові робочої сили, обміну технологіями, створенню прикордонної інфраструктури та розвитку торговельних відносин між суміжними державами.

Початок створення єврорегіонів у Європі поклав випадок. В одній із європейських країн трапилася аварія за декілька кілометрів від кордону. До найближчої лікарні, розташованої у сусідній державі, було декілька хвилин їзди, а до своєї лікарні – понад дві години. Перевезти за кордон і лікувати не було можливостей – не були врегульовані питання дії медичної страховки в сусідній державі, і ніхто на себе не міг взяти питання їх термінового вирішення. Постраждалий по дорозі до вітчизняної лікарні помер, хоча у випадку отримання своєчасної допомоги за кордоном, людину можна було б врятувати. Для вирішення такого роду питань не потрібно було домовленостей на державному рівні – достатньо, щоб про це домовились між собою територіальні органи влади або/і місцеві громадські організації сусідніх держав. Так започаткували свою діяльність єврорегіони [1, с. 17].

Функціонування єврорегіонів як форми транскордонного співробітництва характеризується такими особливостями:

- створення єврорегіону не приводить до виникнення нового адміністративно-територіального утворення;
- правове регулювання на території кожного із членів єврорегіону здійснюється відповідно до чинного законодавства держави, у склад якої він входить;
- організаційна структура єврорегіону не може підмінювати органи влади, що діють на території кожного з його членів;
- у політичному сенсі єврорегіони не діють супроти національних інтересів держави; не є наднаціональним утворенням;



- у своїй діяльності єврорегіони не підміняють зовнішньополітичні функції держав, прикордонні території яких є членами єврорегіонів;
- єврорегіони охоплюють території, що мають спільне історичне минуле і навіть колись входили до складу однієї держави;
- це багатонаціональні території або регіони, де мешкають представники декількох етнічних груп;
- території або регіони, які входять до складу єврорегіонів, є периферійними щодо адміністративних центрів своїх країн;
- необхідною умовою ефективного функціонування єврорегіонів є наявність чітко визначених спільних інтересів їх членів, зокрема в розв'язанні таких проблем:
  - зміцнення взаємної довіри та безпеки;
  - вироблення спільної стратегії охорони довкілля, використання спільних водних ресурсів;
  - вироблення спільної стратегії просторового розвитку транскордонного регіону;
  - спільного використання енергетичних ресурсів;
  - узгодження розвитку прикордонної інфраструктури;
  - розвитку спільної підприємницької та інформаційної інфраструктури;
  - ефективного використання людських ресурсів шляхом взаємного визнання їх професійної кваліфікації, створення єдиного ринку праці;
  - підтримки спільних місцевих ініціатив органів місцевого самоврядування, громадських організацій [2, с. 65].

Створення єврорегіонів в Україні регулюється Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Протоколами № 1, № 2, № 3 до неї, які є частиною національного законодавства України, та Законом України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року.

Рада Європи рекомендує всім державам-членам визнати все зростаючу роль регіонів у вирішенні економічних проблем розвитку держави, сприяти політиці регіоналізації, яка повинна бути направлена на розширення повноважень регіонів, на представлення їм необхідних важелів та засобів стимулювання економічного розвитку та партнерства з іншими регіонами, з тим, щоб вони могли швидше адаптуватися до нових соціально-економічних умов, що сформувалися внаслідок глобалізації [1, с. 8]. З огляду на це процес створення єврорегіонів Україною із сусідніми державами розпочався досить активно.

Україна бере участь у створенні єврорегіонів із середини 90-х років. Сьогодні на кордонах України та інших держав створено десять єврорегіонів, до участі у яких залучено 15 областей України та адміністративно-територіальні одиниці тринадцяти прикордонних іноземних держав. Це такі: «Карпатський єврорегіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Слобожанщина» (Україна, Росія), «Ярославна» (Україна, Росія), «Чорне море» (Україна, Румунія, Росія, Азербайджан, Туреччина, Греція, Болгарія, Вірменія, Грузія, Молдова), «Донбас» (Україна, Росія), «Дністер» (Україна, Молдова).

Метою державної політики у сфері транскордонного співробітництва є створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення. При цьому одними з основних принципів державної політики у сфері транскордонного співробітництва є забезпечення рівних можливостей для регіонів України щодо співпраці в рамках транскордонного співробітництва та розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного розв'язання проблем та завдань у сфері транскордонного співробітництва [3].

Більшість досліджень у сфері транскордонного співробітництва зосереджують увагу на економічних перевагах цієї форми діяльності прикордонних регіонів. Проте, як слушно



зазначає О. Передрій, не менш важливими передумовами до співпраці в соціальному плані є **етнічна близькість населення**, що проживає на прикордонних територіях, значна частина якого володіє мовою або мовами населення країн-сусідів і досить **високий рівень міжособових контактів, близькість елементів соціальної психології, культури**. Указані фактори є визначальними в процесі формування транскордонних регіонів [4, с. 218]. Можна стверджувати, що діяльність єврорегіонів підвищує самостійність регіонів, надає їм організаційно-правові форми для певного розширення власних повноважень. На сьогодні така форма транскордонного співробітництва може дозволити вирішувати вузько регіональні проблеми, що відображають специфіку розвитку конкретного регіону. Це може стосуватися мовного питання, розвитку економічного співробітництва тощо.

Згідно із Законом України «Про транскордонне співробітництво» суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють із територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції. Стаття 7 цього закону визначає повноваження суб'єктів транскордонного співробітництва: укладати угоди про транскордонне співробітництво і забезпечувати їх виконання; забезпечувати виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво; брати участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм); приймати рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносити пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; вносити в разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва [3]. Фактично за рахунок наданих повноважень органи місцевої влади можуть ставати суб'єктами міжнародних правовідносин, укладати міждержавні угоди, обов'язкові тільки для конкретного регіону України. Це значним чином розширює правосуб'єктність місцевих громад, розширює їх можливості при реалізації локальних, характерних тільки для цього регіону проектів.

Згідно із зобов'язаннями, які взяла на себе Україна, ратифікуючи Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та протоколи до неї, визнається і поважається право територіальних общин або властей укладати угоди про транскордонне співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав у рівноцінних сферах компетенції, із дотриманням національного законодавства [5]. Територіальні общини або власті й інші органи можуть утворити орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (далі – ОЕС). Метою ОЕС є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міждержавного співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав. ОЕС є юридичною особою та має найширшу правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства тієї держави, у якій знаходиться його штаб-квартира [6]. ОЕС може стати основною ланкою при вирішенні спільних проблемних питань розвитку прикордонних територій кількох держав. При цьому буде значно спрощено та прискорено процедуру прийняття рішень, адже немає необхідності залучати центральний державний апарат, проводити міждержавні консультації на рівні міністерств або відомств, особливо це очевидно, коли в єврорегіон входять прикордонні території трьох і більше держав. На думку О. Вишнякова, ОЕС слід розглядати як орган спільної компетенції його членів, тобто, по суті справи, як *sui generis* орган публічної влади, який має статус юридичної особи публічного права, який діє в межах тих повноважень, які його члени йому передають. Обсяг повноважень визначається при цьому власними повноваженнями членів ОЕС, якими вони наділені відповідно до законодавства їх держав. У сутності йдеться про модель наднаціональних інституцій ЄС, діючої на регіональному рівні [7, с. 5].

Прикладом поступової інституалізації та збільшення ефективності діяльності є Єврорегіон «Нижній Дунай», який створено 14 січня 1998 року, під час зустрічі керівників





прикордонних регіонів України, Румунії і Республіки Молдова, які підписали Угоду про заснування Єврорегіону «Нижній Дунай», затвердили Статут та Регламент Єврорегіону. Нині до Єврорегіону «Нижній Дунай» входять Одеська область (Україна), повіти Галац, Тульча, Бреїла (Румунія), райони Кагул та Кантемір (Республіка Молдова). Площа Єврорегіону складає 53,55 тис. кв. км. Еволюцію інституційного оформлення цього єврорегіону можна прослідкувати за рахунок утворення його учасниками Асоціації транскордонного співробітництва «Єврорегіон Нижній Дунай», тобто створення нової юридичної особи. Так, 15 червня 2008 року в м. Одеса в рамках відзначення 10-ї річниці створення Єврорегіону «Нижній Дунай» відбулося укладання Угоди про створення Асоціації транскордонного співробітництва «Єврорегіон Нижній Дунай» [8].

До Ради Єврорегіону «Нижній Дунай», яка є найвищим органом управління, який приймає практично всі рішення, відповідно до діючого статуту, від Одеської області входять голова обласної державної адміністрації, голова обласної ради, голова Ренійської районної ради. Двоє із цих осіб (голова обласної ради, голова Ренійської районної ради) є представниками органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст та є підзвітними виключно місцевим громадам, а не центральній владі.

Згідно з аналітичною запискою Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України «Щодо удосконалення транскордонного співробітництва в рамках Єврорегіону «Нижній Дунай» Дунайський регіон визнано Європейським Союзом провідним регіоном. Про це свідчить затвердження Радою Європейського Союзу 24 червня 2011 року Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону («Дунайської стратегії» ЄС), до реалізації якої запрошені не тільки розташовані в Дунайському басейні 9 країн-членів ЄС (Австрія, Болгарія, Чеська Республіка, Німеччина, Угорщина, Румунія, Словаччина, Словенія та Хорватія), але й потенційні кандидати щодо вступу до ЄС: Сербія, Чорногорія, Боснія та Герцеговина, а також 2 країни-партнери (у межах Східного Партнерства): Україна та Республіка Молдова. Участь України в розробці й подальшій реалізації «Дунайської стратегії» ЄС та у розвитку придунайських країн дає можливість нашій державі продемонструвати, що Україна та ЄС мають спільні інтереси на регіональному рівні, спроможні працювати разом та вирішувати спільні проблеми сталого розвитку Дунайського регіону (як невід'ємної складової європейського простору) [9]. Таким чином, можна стверджувати про важливість розвитку Єврорегіону «Нижній Дунай» не тільки на місцевому рівні, а й на загальноєвропейському.

У рамках діяльності Єврорегіону «Нижній Дунай» було реалізовано низку успішних проєктів, серед них:

- у 2000–2003 роки реалізовано проєкт «Придунайські озера, Україна. Стале відновлення та збереження природного стану екосистем», який фінансувався програмою TACIS СВС. У рамках проєкту здійснено: моніторинг озер та їх водозаборів, створена відповідна технологічна та технічна база, проведено підготовку місцевих спеціалістів згідно з європейськими стандартами; розроблено практичні рекомендації для попередження виникнення екологічних проблем у водах Придунайських озер; розроблено практичні рекомендації поліпшення комерційного рибальства на озерах;

- у 2004 році закінчився проєкт програми TACIS «Бізнес-інфраструктура Одеської області, Єврорегіон «Нижній Дунай», розрахований на 2 роки. Мета реалізації проєкту – зміцнення сектору малого та середнього бізнесу в Придунав'ї в контексті транскордонного співробітництва. У рамках проєкту було створено Агентство транскордонного співробітництва «Єврорегіон «Нижній Дунай», яке сприяє бізнес-структурам, місцевим та регіональним органам влади, недержавним організаціям у реалізації програм та проєктів у сфері транскордонного співробітництва;

- у 2006–2007 роках реалізовано проєкт «Запобігання надзвичайним ситуаціям і захист від повеней у Єврорегіоні «Нижній Дунай». Один із результатів проєкту – відкриття



наприкінці 2006 року в м. Ізмаїл Інформаційно-аналітичного центру з прогнозування та запобігання повеням;

– 11–15 серпня 2011 року в м. Галац (Румунія) відбулись Міжетнічний фестиваль Єврорегіону «Нижній Дунай», присвячений етнічним меншинам регіонів – членів Єврорегіону, фестиваль було організовано в рамках реалізації проекту «Спільне просування культури – засіб розвитку єврорегіональної співпраці в Нижньому Дунаї», який отримав фінансування з боку Європейського Союзу за Спільною операційною програмою Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007–2013 [8];

– у межах єврорегіону вже створені три вільних економічних зони: «Галац» (Румунія), «Джурджулешти» (Молдова), «Рені» (Україна);

– Європейський Союз затвердив маршрути міжнародних транспортних коридорів, що проходять територією Одещини, фіксуючи надзвичайно вигідне її геополітичне й геоекономічне положення [10, с. 23].

Таким чином, ми бачимо, що діяльність Єврорегіону «Нижній Дунай» спрямована на вирішення конкретних економічних, екологічних, транспортних, культурних та інших проблем, що характерні в межах України тільки для Одеської області. З огляду на це виправданим є зосередження повноважень у рамках діяльності єврорегіону не в центрі, а на місцях. Подальша активна реалізація можливостей, що надаються єврорегіонам національними та міжнародними правовими нормами дозволить зняти гостру залежність регіональних органів влади від центрального апарату державного управління.

Слід зазначити, що успішному розвитку співробітництва в рамках єврорегіонів можуть заважати низка проблем та труднощів, що загалом характерні для такого роду транскордонного співробітництва, а саме: відсутність єдиної консолідованої стратегії транскордонного співробітництва щодо створення та функціонування єврорегіонів; недосконалість нормативно-правового забезпечення та правова невизначеність повноважень місцевих органів влади в діяльності єврорегіонів; низький рівень залучення територіальних громад низового рівня до участі в розробці та реалізації конкретних проектів у межах єврорегіону; нестача фінансування діяльності єврорегіону; недостатня підготовленість кадрів і брак досвіду у сфері розробки проектів транскордонного характеру тощо [11, с. 63].

**Висновки.** Функціонування єврорегіонів у рамках сучасної законодавчої бази України є одним із шляхів децентралізації державної влади та державного управління. Розвиток та активне впровадження такої форми транскордонного співробітництва дозволяє зосередити повноваження при вирішенні регіональних проблем на рівні місцевих адміністрацій. Крім того, саме за рахунок єврорегіонів міждержавна взаємодія може здійснюватись не тільки через центральні органи влади, а й через представників місцевих громад. Стимулювання діяльності вже створених в Україні єврорегіонів та створення нових дозволить покращити рівень взаємодії із сусідніми державами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи / Н. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2003. – 222 с.
2. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як крок до визначення концепції регіональної політики / І. Студенніков // На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів / за ред. С. Максименка. – К. : Логос. – С. 64–68.
3. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
4. Міжнародні економічні відносини : [навч. посіб.] / О.С. Передрій. – К., 2008. – 264 с.
5. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 9 листопада 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_099](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_099).



6. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) від 16 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_947).

7. Вишняков А.К. Правовые формы экономической интеграции в Европейский Союз в контексте регионов Украины / А.К. Вишняков // Європейські студії і право. Електронне наукове видання, 2010. – № 2. – С. 1–11.

8. Єврорегіон «Нижній Дунай» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ved.odessa.gov.ua/vroregon-nizhnj-dunaj/>.

9. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України «Щодо удосконалення транскордонного співробітництва у рамках Єврорегіону «Нижній Дунай» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1325/>.

10. Андерсон Н.В. Проблеми сталого регіонального розвитку в умовах транскордонної конкуренції: досвід єврорегіону «Нижній Дунай» / Н.В. Андерсон // Економічні інновації: зб. наук. праць. – О., 2009. – Вип. 37. – С. 21–29.

11. Стрижиченко Н.О. Єврорегіон як форма транскордонного співробітництва / Н.О. Стрижиченко // Бізнес Інформ. – 2012. – № 7. – С. 61–64.

