

Н.Г. Гвазава,
аспірант кафедри публічного адміністрування
та кадрової політики ХарРІ НАДУ

ЄВРОРЕГІОНИ: ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано перспективи розвитку міжтериторіальних утворень за участі в них областей України на основі аналізу діяльності єврорегіонів на внутрішніх та зовнішніх кордонах ЄС, кордонах країн Центрально-Східної й Північної Європи та України.

Ключові слова: єврорегіон; інтеграція, транскордонне співробітництво, регіоналізація.

Транскордонне співробітництво відіграє важливу роль для прикордонних територій України, які стали об'єктом регіональної політики ЄС. Узагальнення досвіду транскордонної співпраці країн – членів ЄС і їх сусідів – важлива база для реалізації стратегії України щодо вступу до ЄС.

Динаміка розвитку єврорегіональної співпраці свідчить про значну її активізацію, пов'язану, передусім, з реалізацією загальноєвропейської мети – розмивання кордонів між країнами – членами Європейського Союзу і вирівнювання диспропорцій розвитку периферійних та центральних регіонів у кожній з держав.

За роки, що минули з моменту здобуття Україною незалежності, стратегічний курс на інтеграцію до Європейського Союзу став визначальним чинником суспільно-політичних перетворень у державі. Європейський вибір втілює в собі прагнення української нації повернутися до європейської сім'ї народів. Нині європейський вибір здійснюється в Україні на основі Стратегії та Програми інтеграції до Європейського Союзу.

У Посланні Президента України до Верховної Ради "Європейський вибір" стверджується, що завдання створення реальних передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС повинно стати "стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на найближчі десять років". На виконання цього завдання мають бути спрямовані всі інституційні перетворення, політика економічних, соціальних та гуманітарних реформ[1].

Регіональна інтеграція, а саме співпраця суміжних територій сусідніх держав, отримала значну підтримку з боку ЄС як в методичному так і у фінансовому планах. Велику зацікавленість у цих процесах виявили країни Центрально-Східної Європи – Угорщини, Чехії, Словаччини, Польщі тощо, які побачили реальну можливість через транскордонне співробітництво прискорити входження у ЄС та зменшити негативні чинники, що при цьому виникають.

Комісар з питань розширення Європи Гюнтер Ферхойген зауважив, що "Розширення відкриває нові можливості для Євросоюзу щодо інтенсифікації існуючого рівня співробітництва із його сусідами, сприяння розвитку стабільності, процвітання і безпеки поза новими кордонами Союзу. Досвід, який набули нові члени Євросоюзу зараз вони можуть розділити із своїми сусідами, поза зовнішніми кордонами ЄС"[3].

Розвиток транскордонного співробітництва при збереженні специфіки самобутності і індивідуальності кожної зі сторін в значній мірі дозволяє успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовуючи національний потенціал і поступово згладжуючи рецидиви периферійності у соціально-економічному розвитку окремих територіально-адміністративних одиниць на благо їх населення і держав у цілому, сприяючи зусиллям ЄС з реалізації завдання переходу від "Європи країн – до Європи регіонів". Транскордонне співробітництво, передусім, направлене на подолання негативних наслідків наявності кордонів між державами та відіграє важливу роль як інструмент зменшення негативних наслідків, що виникають у зв'язку з розширенням ЄС.

Основною організаційною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони, практика функціонування яких в останні роки показала свою ефективність у справі ліквідації бар'єрів для вільного руху людей, товарів, послуг, капіталів. Сьогодні у Європі налічується понад 180 єврорегіонів і їх кількість продовжує зростати.

З середини 80-х років проявляється значна зацікавленість вчених до

проблематики транскордонного співробітництва. Наукові дослідження проблем транскордонного співробітництва здійснюють багато вітчизняних науковців: О. Амоша, П. Беленький, Б.Буркінський, З.Бройде, О.Вишняков, С.Гакман, М. Долішній, В. Євдокименко, Є.Кіш, М.Лендзел, Н.Луцишин, П.Луцишин, Ю.Макогон, А. Мельник, А. Мокій, В.Пила, С. Писаренко, І.Студенніков та з інших країн: з Польщі – П. Еберхардт, Р.Федан, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, З. Макела, М. Ростішевські А., Стасяк, З. Зьоло; з Болгарії – Б.Борісов, М. Ілієва, з Росії – С.Романов, В. Білчак, Л. Вардомський, Й. Зверев, із Словаччини – П.Кузьмішин, Ю.Тей та інші.

Проблематика більшості досліджень стосується конкретних прикордонних територій та діяльності єврорегіонів, ефективність яких є досить різною. Зрозуміло, що на даний час у транскордонних регіонах виникає безліч спільних проблем у екологічній, транспортній, економічній, культурно-освітній, соціальній та інших сферах, для вирішення яких необхідно об'єднувати зусилля.

Мета статті - дати оцінку перспективам розвитку таких міжтериторіальних утворень за участі у них областей України на основі аналізу діяльності єврорегіонів на внутрішніх та зовнішніх кордонах ЄС, кордонах країн Центрально-Східної і Північної Європи та України.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- сприяти політиці регіоналізації, яка повинна бути направлена на розширення повноважень регіонів;
- забезпечити організаційно-правові, фінансові та кадрові можливості для активізації участі регіонів у міжрегіональному та транскордонному співробітництві;
- розробити пропозиції щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Глобалізація стала невід'ємним фактом сучасного життя, який впливає на політичну, економічну, соціальну і культурну сфери і викликає реакцію на загальноєвропейському, національному та регіональному рівнях.

Міжнародна торгівля позитивно впливає на положення тих регіонів, які приймають в ній участь, створює умови для прискореного росту доходів, однак викликає негативне відношення з боку найслабших регіонів, що може призвести до збільшення розриву між найбільш багатими та бідними регіонами. Щоб запобігти негативному впливу глобалізації, 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.

Для України, особливо для її регіонів, процеси міжрегіональної інтеграції нові, і необхідно певний час, щоб і на державному, і на регіональному рівнях усвідомили їх важливість, і забезпечили організаційно-правові, фінансові та кадрові можливості для активізації участі регіонів у міжрегіональному та транскордонному співробітництві з метою стимулювання економічної співпраці, більш ефективного використання природно-ресурсного потенціалу території та підвищення доходів населення. Перші кроки у цьому напрямку є – в прийнятій Концепції державної регіональної політики визначається, що "стимулювання розвитку транскордонних та міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання, – є одним із стратегічних напрямків регіональної політики держави, а також "передбачається розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва та щодо впорядкування такого співробітництва [2]".

Потрібно визнати, що в процесі становлення ринкових відносин в Україні з'явилися нові функції в управлінні обласним господарством – міжнародна міжтериторіальна діяльність. Ця діяльність розвивається не лише в сфері зовнішньоекономічних відносин, а у всіх аспектах життя – культурному, науково-освітньому, екологічному тощо і всі вони стають предметом співпраці згідно укладених міжтериторіальних та транскордонних угод.

Але існуючі підходи до цих процесів та практика їх реалізації ще не знайшли системного втілення, не вироблені адекватні механізми їх ефективного розвитку. Так, в дослідницькій роботі та на практиці ще не усталилася міжнародна термінологія, не визначені відповідні принципи регіоналізації, не створена відповідна законодавча та нормативна бази, не визначені чітко державні, регіональні та місцеві органи, які повинні здійснювати управління міжтериторіальною та транскордонною співпрацею, їх структура та функції.

Створення Асамблеї Європейських регіонів визначило поняття регіон. В ст. 2, розділу 2 Статуту Асамблеї визначається, що "регіон, в принципі, визначає органи місцевої влади на рівні, який знаходиться безпосередньо після центрального уряду та мають політичне право представництва, втілюване обраною регіональною асамблеєю". В цьому ж Статуті визначається міжрегіональне співробітництво, під яким розуміють будь-які зв'язки, встановлені між регіонами, що належать до різних держав.

Однак, як виявилось, необхідно було удосконалити категорійний апарат поняттям міжтериторіального співробітництва, яке було введено Протоколом №2 до Рамкової конвенції (1998). Це пов'язано з тим, що у міжнародні відносини можуть вступати, в залежності від національного законодавства, не лише регіони, які знаходяться безпосередньо після центрального уряду, а й інші територіальні утворення та органи самоуправління нижчих рівнів і не обов'язково сусідні території (транскордонне співробітництво).

"Міжтериторіальне співробітництво" означає будь-яку взаємо узгоджену діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами та органами влади двох або більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми органами влади, включаючи укладання між територіальними общинами та органами влади інших держав угод про співробітництво.

Таким чином, найбільш широким поняттям є міжтериторіальне співробітництво, яке визначає право будь-якого територіального органу влади співпрацювати з будь-якими відповідними територіальними органами влади інших держав (для України – АРК, області, райони, селищні ради, міста).

Міжрегіональне співробітництво окреслює правові рамки територій, що стоять на другому після центрального рівня (для України – це області та Автономна республіка Крим, м. Київ та Севастополь, для Швейцарії – кантони, для Австрії, Німеччини – землі, Польщі – воєводства тощо).

Транскордонне співробітництво чітко означає співпрацю суміжних територій сусідніх держав, тобто визначальним є наявність кордону між співпрацюючими територіями.

Розглядати ж транскордонне співробітництво доцільно окремо, передусім тому, що в умовах транскордонного співробітництва, проблем, які виникають та які необхідно вирішувати, є набагато більше, ніж тих, які виникають в стосунках територій (регіонів) різних держав. Часто ці проблеми носять об'єктивний характер – не залежний від людини: перенос забруднень на суміжні території, спільні водні ресурси тощо.

На сучасному етапі за об'єкт дослідження часто береться до уваги не прикордонна область – адміністративно-територіальна одиниця однієї держави, розташована безпосереднього вздовж державного кордону, а транскордонний регіон – територія, яка охоплює суміжні прикордонні адміністративно-територіальні одиниці сусідніх держав.

Транскордонне співробітництво – це, інакше кажучи, специфічна сфера

зовнішньоекономічної, політичної, екологічної, культурно-освітньої та інших видів міжнародної діяльності, яка здійснюється на регіональному рівні, і яка, охоплюючи всі загальні їхні форми, відрізняється необхідністю та можливостями більш активного їх використання, а також низкою особливостей, а саме – наявністю кордону і необхідністю його облаштування, спільним використанням природних ресурсів і, відповідно, спільним вирішенням проблем екологічної безпеки, більш широким взаємним спілкуванням населення сусідніх держав та особистими зв'язками людей, значно вищим навантаженням на інфраструктуру (дороги, зв'язок, сферу обслуговування, придорожня інфраструктура).

Транскордонне співробітництво спрямоване на подолання негативних аспектів існування кордонів та наслідків, які виникли на прикордонних територіях через їх розташування на національних окраїнах держав і має на меті покращення умов життя населення. Серед головних цілей такої співпраці є:

- подолання існуючих стереотипів та упереджень по обидві сторони кордону;
- усунення політичних та адміністративних бар'єрів між сусідніми народами;
- створення господарської, соціальної та культурної інфраструктури, за умови формування спільних органів, господарюючих суб'єктів, осередків і тощо.

Знання та розуміння сусіда є так само важливими, як і формування довіри.

Різноманітність проблем та потенційних можливостей розвитку по обидві сторони кордону на просторах Європи призводить до того, що транскордонне співробітництво стає неминучим, бо служить втіленню в життя принципів міжнародного права в чітко визначеному регіональному аспекті.

Найпростішою формою транскордонного співробітництва є прямі

контакти між територіальними громадами – містами, селищами, які, здебільшого, носять неформальний характер та спрямовані на спільні дії у випадку виникнення надзвичайних ситуацій. Співпраця на неформальній основі можлива завдяки відсутності взаємних фінансових зобов'язань.

Співпраця формується на договірній основі, якщо з'являються довгострокові відносини між територіальними громадами або органами влади та у випадку виникнення взаємних зобов'язань в наданні послуг, продукції, інформації, а також з появою фінансових зобов'язань. В цьому випадку можна виділити дві форми співпраці: безпосередньо за укладеними транскордонними угодами або шляхом формування органу транскордонного співробітництва.

Співпраця безпосередньо за укладеними угодами передбачає періодичні зустрічі сторін, формування спільних комітетів та робочих груп з метою координації та об'єднання зусиль для вирішення спільних проблем. Фінансування діяльності учасників спільних комітетів та робочих груп можуть здійснюватися кожною стороною окремо, або шляхом об'єднання коштів на окремому спільному рахунку.

Угода про транскордонне співробітництво може передбачати створення органу транскордонного співробітництва (наприклад, єврорегіону, єврегію, структурного підрозділу органів влади тощо).

Орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами або органами влади, у відповідності до цілей його діяльності та у спосіб, передбачений національним законодавством:

а) діяльність органу транскордонного співробітництва регулюється його статутом та законодавством держави, на території якої розташована його штаб-квартира.

б) орган транскордонного співробітництва:

– не має права вживати заходи, які можуть зашкодити правам і свободам окремих осіб;

– фінансується з місцевих та регіональних бюджетів і не має права встановлювати збори фіскального характеру; однак може отримувати прибуток від послуг, наданих ним територіальним громадам або властям, користувачам або третім сторонам;

– повинен складати річний кошторис та балансовий звіт, які затверджуються аудиторами, незалежними від суб'єктів транскордонного співробітництва.

– повинен враховувати у своїй діяльності інтереси держав, регіони яких беруть участь у транскордонному співробітництві;

– підлягає нагляду, передбаченому у законодавстві держави, на території якої розташована його штаб-квартира;

– задовольняє запити про надання інформації, зроблені органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць, які задіяні у транскордонному співробітництві; Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерством закордонних справ України та, в разі необхідності, – іншими центральними органами виконавчої влади України та іноземних держав, регіони яких є суб'єктами транскордонного співробітництва.

Будь-які спори, котрі виникають у зв'язку із діяльністю органу транскордонного співробітництва, передаються на розгляд судам, яким вони підпорядковані за національним або міжнародним правом [3].

Таким чином, єврорегіони – це одна з організаційних форм транскордонних відносин, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів – на базі спеціальних розширених повноважень на міжнародне співробітництво – місцеві органи влади прикордонних областей мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії, реалізувати конкретні транскордонні економічні проекти, вирішувати проблеми зайнятості, інфраструктури, екології. Єврорегіони можуть створюватися як юридична або не юридична особа, мають свою організаційну структуру та

визначені джерела фінансування.

Формування єврорегіонів передбачає також можливість створення організаційної структури та системи фінансування у формі міжнародних міжрегіональних асоціацій, об'єднань, консорціумів тощо згідно чинного законодавства України.

Минулий період виявив позитивні та негативні сторони функціонування єврорегіонів та надав можливість зробити висновки щодо подальшого їх розвитку. Ефективна діяльність єврорегіонів спостерігалася лише у випадках наявності спільних проблем, для вирішення яких доцільно було об'єднувати зусилля. Це, в подальшому, визначило коло питань, які лягли в основу формування та діяльності єврорегіонів.

Для більшості країн співпраця між територіальними органами влади – новий вид міжнародних відносин. Перші роки, можна сказати, проходив етап становлення цього виду діяльності, формувався і відпрацьовувався організаційно-фінансовий та інформаційний механізм забезпечення транскордонної співпраці, проходила її інституціалізація, кадрове забезпечення.

Удосконалювалася законодавча та нормативно-методична база щодо транскордонної співпраці на європейському та національному рівнях.

Удосконалювалися механізми фінансової допомоги ЄС щодо транскордонної співпраці, яка, передусім, надавалася проектам, які, у тому числі, реалізували стратегічні напрямки розвитку транскордонного регіону. Це зумовило необхідність мати спільну концепцію розвитку суміжних територій – транскордонного регіону, яка б базувалась на відповідних регіональних стратегіях розвитку, враховувала загальноєвропейські та національні пріоритети.

Список використаних джерел

1. Послання Президента України до Верховної Ради "Європейський вибір". Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки" // <http://www.kmu.gov.ua/control/publish>
2. Концепція державної регіональної політики / Указ Президента України № 341 / 2001 від 25 травня 2001 р. // <http://www.kmu.gov.ua>
3. *Микула Н.* Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів: ІРД НАН України,

2003. – 222 с.

Gvazava N.G. Euroregions: experience and perspectives.

Analysed perspectives of the development interterritorial formations with the participation in them the regions of Ukraine on the basis of the analysis of the activity of the euroregions on the inner and outward borders of the countries of Central, Eastern and Northern Europe and Ukraine.

Key words: euroregion, integration, transbordering cooperation, regionalization.

Гвазава Н.Г. Еврорегионы: опыт и перспективы.

Проанализированы перспективы развития межтерриториальных образований при участии в них областей Украины на основе анализа деятельности еврорегионов на внутренних и внешних границах ЕС, границах стран Центрально-Восточной и Северной Европы и Украины.

Ключевые слова: еврорегион, интеграция, трансграничное сотрудничество, регионализация.