

В'ячеслав Толкованов

директор Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування
НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр.

РОЛЬ ЄВРОРЕГІОНІВ У РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті розглядаються актуальні питання формування та розвитку єврорегіонів у контексті реалізації політики європейської інтеграції. На засадах аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду та кращих практик аналізується вплив єврорегіонів на розвиток транскордонного співробітництва.

Ключові слова: єврорегіон, транскордонне співробітництво, європейська інтеграція, місцеве самоврядування, місцевий та регіональний розвиток.

Vyacheslav Tolkovanov

EUROREGIONS' ROLE IN THE DEVELOPMENT OF TRANSBORDER COOPERATION

This article highlights main issues of the formation and further evolution of the euroregions in the framework of the european integration policy implementation. By analysis of the international and national experiences, best practices euroregions' influence on the development of transborder cooperation is analyzed.

Keywords: euroregion, transborder cooperation, european integration, local self-government, local and regional development.

Вячеслав Толкованов

РОЛЬ ЕВРОРЕГИОНОВ В РАЗВИТИИ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования и развития еврорегионов в контексте реализации политики европейской интеграции. На основах анализа зарубежного и отечественного опыта и лучших практик анализируется влияние еврорегионов на развитие трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: еврорегион, трансграничное сотрудничество, европейская интеграция, местное самоуправление, местное и региональное развитие.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. Безперечно, успіх цієї реформи багато в чому залежить від ефективної інтеграції українських громад та регіонів у загальноєвропейський простір, а також розвитку міжнародної кооперації на місцевому та регіональному рівнях. У зв'язку з цим інноваційним інструментом місцевого та регіонального розвитку є транскордонне співробітництво, локомотивом розвитку якого виступають єврорегіони.

В останні роки питанням розвитку транскордонного співробітництва стала приділятися серйозна увага як представниками вітчизняної, так і зарубіжної науки. Так, серед дослідників та науковців, що досліджували різні аспекти цієї проблематики, слід виділити О. Бейка О., З. Бройде, Н. Внукову, Р. Герцога, А. Гука, А. Зарді, М. Канавець, В. Куйбіду, Ж. Марку, Н. Мікулу, В. Ляшенка, Д. Попеску, М. Пухтинського, Ш. Ріка, Н. Романову, А. Ткачука, В.Удовиченка та ін. Разом з тим, сьогодні є доцільним, вивчивши та узагальнивши кращі практики та досвід інших країн, дослідити та проаналізувати роль єврорегіонів у розвитку транскордонного співробітництва.

Метою статті є дослідження та аналіз ролі єврорегіонів у розвитку транскордонного співробітництва.

Транскордонне співробітництво є одним із інноваційних елементів реалізації державної регіональної політики, який має сприяти зміцненню добросусідства та реалізації скоординованих дій щодо зменшення негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян, забезпечення доброго врядування на регіональному рівні. Унаслідок цього транскордонне співробітництво як нова (інноваційна) форма діяльності органів місцевого самоврядування

набуває сьогодні все більшого поширення в багатьох європейських країнах. Його популярність пов'язана з тим, що органи місцевого і регіонального (в тих країнах, де вони існують) самоврядування можуть ефективно вирішувати свої проблеми шляхом активної участі у проєктах транскордонного співробітництва [4].

З набуттям державної незалежності України, ухваленням нового законодавства про місцеве самоврядування (насамперед, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]) та ратифікацією Верховною Радою України Європейської Хартії місцевого самоврядування [18] органи місцевого самоврядування отримали нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва.

Слід зазначити, що Україна має унікальне географічне розташування для розвитку транскордонного співробітництва: 19 регіонів України є прикордонними, їх площа становить близько 77 % усієї території держави. Україна безпосередньо межує з сімома країнами світу: на північному заході і заході – з Польщею (довжина кордону становить 543 км); на заході – із Словаччиною (98,5 км) та Угорщиною (135,1 км); на південному заході – з Румунією (625,4 км) і Молдовою (1 191 км); на сході і північному сході – з Росією (2 063 км); на півночі – з Республікою Білорусь (975 км). Загальна довжина сухопутних кордонів України становить 5 631 км. Морські кордони України мають довжину 1 959 км (у Чорному морі – 1 559 км, Азовському морі – 400 км). Загальна довжина кордонів України 7 590 км [6].

Виділяють три основні види транскордонних просторів [5], які формуються за участю регіонів України, а саме:

- за участю регіонів нових держав-членів ЄС;
- за участю регіонів держав СНД;
- морський транскордонний простір.

Найбільшим серед них є українсько-російський транскордонний простір, площею 385.1 тис км², до складу якого входять 10 областей – Донецька, Луганська, Харківська, Сумська та Чернігівська області України та Брянська, Курська, Белгородська, Воронежська та Ростовська області Російської Федерації. Населення регіону становить близько 23 млн осіб. За цим показником українсько-російський транскордонний регіон також є найбільшим регіоном України, хоча щільністю населення (59 осіб на км²) він поступається практично всім транскордонним регіонам України, які є значно меншими за площею, крім Білоруського.

До складу українсько-білоруського простору входять 7 областей. З боку України – це Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська та Чернігівська області, з Білорусії – Берестейська та Гомельська області. Його площа – 195 тис км², населення – близько 9,5 млн осіб.

Українсько-румунський транскордонний простір охоплює Закарпатську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Одеську області України та 5 повітів Румунії, а саме – Сату-Маре, Марамуреш, Сучава, Ботошань та Тулча. Площа регіону складає 100 872 км², населення – 8,3 млн осіб.

Українсько-молдовський простір складають 5 районів Молдови – Єдинець, Сороки, Тігхіна, Ляпушна, Кагул, 2 молдовських автономних утворення – Придністровська республіка та Гагаузія, та Чернівецька, Вінницька та Одеська області України.

Українсько-угорський простір є найбільш густонаселеним. Щільність населення тут складає 97 ос./км². Площа цього регіону становить 26 тис км². До його складу входять лише три області – дві області (медьє) Угорщини, Саболч-Сатмар-Берег та Боршод-Абауй-Земплен, а також Закарпатська область України.

Закарпатська область також утворює з Кошицьким та Прешувським краями Словаччини українсько-словацький транскордонний простір, а з Люблінським та Підкарпатським воєводствами Польщі, а також Волинською та Львівською областями України – українсько-польський транскордонний простір.

Регіони України також беруть участь у формуванні інших транскордонних просторів, які останнім часом потужно розвиваються на основі відповідних міжнародних угод, конвенцій, договорів тощо. Мова йде, насамперед, про Карпатську конвенцію, Ініціативу щодо сталого просторового розвитку в басейні річки Тиса, Дунайську транскордонну ініціативу тощо [16].

Слід зазначити, що транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох і більше договірних сторін. Воно здійснюється в межах компетенції територіальних громад або органів влади, які визначаються національним законодавством, шляхом укладання відповідних угод або домовленостей [6].

Так, п. 2 статті 10 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошує, що «право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою». У п. 3 статті 10 Хартії зазначається, що «органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути

передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав» [8].

П. 2 статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що «органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування» [1]. Важливе значення у розвитку транскордонного співробітництва займають євро регіони.

Цілі та завдання діяльності євро регіонів визначаються статутами транскордонних об'єднань. Основні напрями співробітництва євро регіонів задекларовані в документах про їх утворення та, як правило, передбачають співробітництво в економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо.

Інституціональну структуру діяльності євро регіонів складають міжрегіональні ради депутатів місцевої представницької влади різних рівнів, робочі групи представників виконавчої влади і міжрегіональні об'єднання підприємців. Фінансування процесу реалізації інвестиційних проектів відбувається за рахунок місцевих бюджетів, національних бюджетів країн, до яких належать регіони, що беруть участь у міжтериторіальних об'єднаннях, а також бюджету ЄС [7].

Утворення євро регіонів відбувається шляхом укладання угод про прикордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій основі формуються об'єднання адміністративно-територіальних одиниць муніципального і регіонального рівнів, які є зацікавленими у спільній реалізації різнопланових проектів у межах даної сукупності прикордонних регіонів.

На сьогодні на території європейського континенту функціонує понад 50 євро регіонів. Перший євро регіон «Базилієнсис» було утворено 1963 року за участю сусідніх прикордонних районів Німеччини, Франції та Швейцарії. До його складу увійшли французький регіон Альзас, німецька земля Баден-Вюртенберн і швейцарський кантон Базель.

У ролі своєрідних локомотивів розвитку транскордонного співробітництва в Європі та утворення різного роду міжтериторіальних об'єднань виступають регіони Німеччини. Особливою активністю відрізняється земля Північний Рейн-Вестфалія, регіональні і місцеві органи влади якої вже давно і активно працюють у галузі транскордонного співробітництва [17].

Процес формування міжтериторіальних спільнот уздовж кордонів цієї землі з Бельгією і Нідерландами розпочався ще у 1958 році [13]. Результатом цієї роботи стало утворення чотирьох євро регіонів – «Центр-Гронау», «Рейн-Вааль», «Рейн-Маас-Норд», «Маас-Рейн».

На території України на сьогодні діють такі євро регіони: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), Карпатський євро регіон (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Ярославна» (Україна, Росія), «Слобжанщина» (Україна, Росія), «Дністер» (Україна, Молдова), «Донбас» (Україна, Росія).

Зупинимося на основних характеристиках згаданих євро регіонів:

- «Буг» – (утворений 29 вересня 1995 р.) – до складу входять Волинська область, Жовківський та Сокальський райони Львівської області, Хелмське, Люблінське, Замостське, Тарнобжезьке та Білопідлянське воєводства (Польща), Брестська

область (Республіка Білорусь). Територія єврорегіону становить 80,916 тис. км² з чисельністю населення біля 5,0 млн чоловік, у тому числі територія України – 23,1 тис. км² з чисельністю 1,27 млн чоловік;

- Карпатський єврорегіон (утворений 14 лютого 1993 р.) – до складу входять Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська та Чернівецька області, адміністративно-територіальні одиниці п'яти держав – Польщі (Кросно, Перемишль, Жешув, Тарнув), Словаччини (райони Бардіїв, Гуменне, Кошице, I-IV околиці, Межилаборце, Міхаловце, Пряшів, Сабінов, Сніна, Собранце, Стропков, Свидник, Требішов, Вранов), Угорщини (округи Боршод-Абауй-Земплен, Гайду-Бігар, Гевеш, Йас-Надькун-Солнок, Саболч-Сатмар-Берег та міста Мішкольц, Дебрецен, Егер, Ніредьгаза), Румунії (повіти Сату-Маре, Марамуреш, Бігор, Салай, Ботошани). Карпатський єврорегіон охоплює 161,279 тис. км² і 16 млн населення, у тому числі територія України – 56,6 тис. кв. км з чисельністю 6,4 млн чоловік;
- «Нижній Дунай» (утворений у 1998 році) – до складу входять Одеська область, адміністративно-територіальні одиниці Республіки Молдова (райони Вулканешти, Кагул, Кантемир), Румунії (повіти Бреїла, Галац, Тульча). Територія єврорегіону «Нижній Дунай» охоплює 53,3 тис. км² з чисельністю 4,0 млн чоловік, у тому числі територія України – 33,3 тис. км² з чисельністю 2,5 млн чоловік;
- «Верхній Прут» (утворений 22 вересня 2000 р.) – до складу входять Чернівецька область, адміністративно-територіальні одиниці Республіки Молдова (Бельцький та Єдинецький, Румунії (Ботошанський та Сучавський) повіти. Українська територія єврорегіону становить 8,1 тис. км², з чисельністю біля 1 млн чоловік. У жовтні 2003 року повноправним членом єврорегіону стала Івано-Франківська область;
- «Дніпро» (утворений у квітні 2003 р.) – до складу увійшли Чернігівська область, Гомельська область (Білорусь) та Брянська область (Російська Федерація);
- «Слобожанщина» (утворений у 2003 р.) – до складу увійшли Харківська область та Белгородська області (Російська Федерація);
- «Ярославна» – до складу входять Сумська область України та Курська область Російської Федерації;
- «Донбас» – до складу входять Луганська область України та Ростовська область Російської Федерації;
- «Дністер» – за участю Вінницької, Одеської областей і прикордонних районів Республіки Молдова (Сорокський район і регіон Придністров'я).

26 вересня 2008 року у м. Варна (Болгарія) було підписано статутні документи нового Чорноморського єврорегіону, ідея створення якого належить Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Одночасно ведеться робота зі створення єврорегіону «Азов».

Враховуючи пріоритетність курсу інтеграції України до ЄС, питання інтенсифікації прикордонного та міжрегіонального співробітництва набувають особливого значення. Концепція розвитку єврорегіонів витікає із загального підходу ЄС до реалізації політики регіонального розвитку, який базується на трьох принципах: партнерство, субсидіарність і доповнюваність [6].

Слід зазначити, що розвиток єврорегіонів та системне входження регіонів України до процесу транскордонного співробітництва як одного зі складників регіональної політики ЄС уможливить отримання додаткового фінансування із структурних фондів ЄС на розвиток міжрегіонального співробітництва.

Діяльність єврорегіонів свідчить (кожний у свій спосіб та відповідно до своїх специфічних характеристик) про існування потреб у більш тісній співпраці на різних рівнях, а саме:

- на економічному рівні – через адаптацію економічних потоків та економічний обмін;
- на адміністративному рівні – через децентралізацію та прикордонні адміністративні контактні пункти, навіть там, де існують відмінності у розподілі адміністративних функцій по різні боки кордону;
- на політичному рівні – через децентралізацію, регіоналізацію та навіть автономію (зокрема, адміністративну);
- на культурному рівні – через розвиток регіональної ідентичності та колективне (прикордонне) представництво;
- на екологічному рівні – через спільний контроль над плануванням використання земель у контексті сталого розвитку.

Слід звернути увагу на те, що Європейська Комісія приділяє значну увагу питанням єврорегіонів в контексті розвитку транскордонного співробітництва. Обсяг коштів, наданих у рамках програми INTERREG I (1991–1993 рр.), склав понад 9030 млн. єко. Обсяг коштів, передбачених у рамках програми INTERREG II (1994–1999 рр.), був утричі більшим і склав 2,9 млрд єко. Бюджет програми INTERREG III (2000–2006 рр.) виріс до 4,6 млрд євро. Обсяг коштів структурних фондів ЄС, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, складає понад 308 млрд євро на період 2007–2014 рр. [5].

Кожний єврорегіон має чітко визначити власні пріоритети та організувати роботу у відповідній галузі таким чином, щоб уникати дублювання в роботі інших інституцій та зайвих витрат у своїй діяльності. Багатоплановий зміст прогнозування розвитку єврорегіонів є частиною так званої «транскордонної територіальної логіки», яка охоплює не лише відмінності в економічному, соціальному, демографічному та культурному розвитку по обидві сторони кордону, але й різноманітні стилі управління та адміністративні ресурси кожної території, історію політичного та інституційного розвитку, фінансові та фіскальні ресурси тощо.

✎ Утворення єврорегіонів як нової інноваційної форми транскордонного співробітництва набуває сьогодні все більшого поширення в багатьох європейських країнах, зокрема й в Україні. Його популярність пов'язана з тим, що органи місцевого самоврядування можуть ефективно вирішити свої проблеми шляхом активної участі у проектах транскордонного співробітництва.

Цілі та завдання діяльності єврорегіонів визначаються статутами транскордонних об'єднань. Основні напрями співробітництва єврорегіонів задекларовані в документах про їх утворення та, як правило, передбачають співробітництво в економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо.

Утворення єврорегіонів відбувається шляхом укладання угод про прикордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій основі формуються об'єднання адміністративно-терито-

ріальних одиниць муніципального і регіонального рівнів, які є зацікавленими у спільній реалізації різнопланових проектів у межах даної сукупності прикордонних регіонів [13].

Необхідно нагадати, що Україна та її регіони володіють значним зовнішньоекономічним, зовнішньополітичним і геокультурним потенціалом. Проте слід визнати, що цей потенціал все ще залишається не лише безцінним, але і невикористаним Україною. Його реалізація безпосередньо пов'язана з реалізацією політики європейської інтеграції України.

Отже, питання розвитку єврорегіонів набувають все більшої актуальності сьогодні та потребують подальшої уваги як уряду, так і органів місцевого самоврядування, зокрема в контексті реалізації нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У зв'язку з цим сьогодні актуальним є питання більш дієвої імплементації Україною нового правового інструменту Ради Європи – третього додаткового протоколу до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами, що визначає єдині правові рамки для утворення та функціонування об'єднань єврорегіонального співробітництва (єврорегіонів).

Література.

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року №280/97-ВР.
2. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 року № 1861.
3. Постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 року № 1242-V «Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва».
4. Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В., Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів. К. : «Крамар», 2009. – 242 с.
5. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво в умовах інтеграційних процесів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук. – Львів, 2005. – 414 с.
6. Мікула Н. А., Толкованов В. В., Транскордонне співробітництво : посібник. – Київ, 2011. – 259 с.
7. Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник / А. Ф. Ткачук [та ін]. К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
8. Толкованов В. В. Діяльність Ради Європи щодо розробки та впровадження інноваційних інструментів розвитку місцевого самоврядування / В. Толкованов // Право та державне управління : зб. наук. праць. – Запоріжжя, 2011. – № 4. – С. 185–191.
9. Толкованов В. В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
10. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (47). – С. 212–216.
11. Толкованов В. В. Кластери як інноваційний інструмент сталого місцевого і регіонального розвитку: українська практика та досвід зарубіжних країн / В. Толкованов // Наук. вісник Акад. муніцип. упр. – К., 2013. – Вип. 2. – С. 16–28.
12. Толкованов В. В. Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні / В. Толкованов, А. Гук // Збірник науково-аналітичних матеріалів, присвячених десятиріччю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України. – К., 2002. – С. 356–358.
13. Толкованов В. В. Міжмуніципальне співробітництво як інноваційний інструмент реалізації державної регіональної політики та транскордонного співробітництва / В. Толкованов // Регіональний розвиток та транскордонне співробітництво : зб. наук. праць Львів. Ін-ту регіон. дослідж. НАН України. – Львів : ІРД НАН України. – 2010. – Вип. 6 (86). – С. 52–76.
14. Толкованов В. В. Нові підходи до реалізації регіональної політики на засадах сталого просторового розвитку / В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журнал. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 193, т. 205. – С. 7–11.
15. Толкованов В. В. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні. – Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
16. Толкованов В. В. Реалізація державної регіональної політики на нових засадах: досвід України та європейські практики / В. Толкованов // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. – № 1 (43). – С. 17–25.
17. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журнал. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 169, т. 181. – С. 7–12.
18. Толкованов В. В., Пухтинський М. О. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. – К. : «Крамар», 2003. – 400 с.