

УДК 339.92:332.1

В. С. Реутов,

доктор економічних наук, доцент, директор, Кримський економічний інститут ДВНЗ «КНЕУ ім. Вадима Гетьмана»

## ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ

*У статті надані теоретичні та прикладні аспекти транскордонного співробітництва України в умовах європейського інтеграційного вектора розвитку зовнішньо економічних зв'язків. Обґрунтовано засоби підвищення їхньої ефективності з метою поглиблення економічних зв'язків і розвитку транскордонного співробітництва з прикордонними регіонами сусідніх держав.*

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, євроінтеграція, Євро регіони.

*The paper considers theoretical and applied aspects of cross-border co-operation of Ukraine under the European integration vector of external economic relations. Reasonable means to increase their efficiency to enhance economic ties and cross-border co-operation with the border regions of neighboring states.*

**Keywords:** cross-border cooperation, European integration, Euro regions.

**Вступ.** Однією з найбільш актуальних проблем соціально-економічного розвитку України є недосконалість сучасної державної регіональної політики, яка повинна ґрунтуватися на перенесенні пріоритетів розвитку з відомчо-галузових підходів на цілісно-територіальні, оптимізації відносин між центром та регіонами, врахуванні сврорегіональних тенденцій розвитку держави, яка проголосила інтеграцію до Європейського Союзу стратегічною метою своєї зовнішньої політики.

На питання, якою має бути концепція регіональної політики України, поки що не має однозначної відповіді – існує багато точок зору і підходів, які останнім часом досить активно обговорюються у колах фахівців і експертів, а також серед держслужбовців національного та регіонального рівня. Проте велика кількість фахівців сходяться на тому, що одним із значних ресурсів регіональної політики України може і має бути транскордонне співробітництво областей і територіальних громад із регіонами та громадами сусідніх країн.

**Постановка проблеми.** Велику увагу цим питанням приділили закордонні вчені – З.Горжеляк, П.Еберхардт, Р.Федан, Т.Коморніцкі, Т.Лієвські, З.Макела, М.Ростішевські, А.Стасяк, З.Зьоло та українські – П.Беленький, З.Бройде, В.Будкін, М.Долішній, В.Свдокименко, Є.Кіш, М.Козоріз, М.Лендвел, Ю.Макогон, М.Мальський, А.Мельник, В.Міклова, Н.Мікула, А.Мокій, В.Пила, С.Пирожков, С.Писаренко, В.Чужиков. Ґрунтовний аналіз проблем і окреслення перспектив транскордонного співробітництва в Україні набуває особливої актуальності в контексті європейського вектора інтеграції України, оскільки стає засобом підвищення конкурентоспроможності нашої держави.

Метою статті є розкриття сутності та основних завдань транскордонного співробітництва у сучасних інтеграційних моделях України

**Результати дослідження.** Сучасна концепція транскордонного співробітництва в сфері регіонального розвитку, насамперед, передбачає переосмислення уявлень про адміністративно-територіальний устрій країни, про жителів прикордонних територій, про розвиток цих територій, властивих їм проблемах та ін. Жителі прикордонних регіонів найчастіше виявляються в досить невідгданому положенні, випробовуючи на собі всі тяготи обмежень, пов'язаних з пересуванням людей, товарів, ідей та послуг. До того ж, перебуваючи на периферії країни, вони відчують традиційну неухважність до них з боку центральної влади та стають заручниками регіональних диспропорцій розвитку. Для самостійного ж вирішення своїх проблем у таких регіонів немає ні коштів, ні можливостей. Як результат, багато регіонів перетворюються в депресивні, відсталі території.

На міжнародному рівні для вирішення цих проблем, а також для вирівнювання рівня розвитку європейських регіонів, стирання границь між ними, з метою створення єдиної терпимої та процвітаючої Європи в 1980 році була прийнята Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво [6] між територіальними громадами або владою, спрямована на більше тісне співробітництво між прикордонними регіонами в сфері економіки, екології, науки, культури.

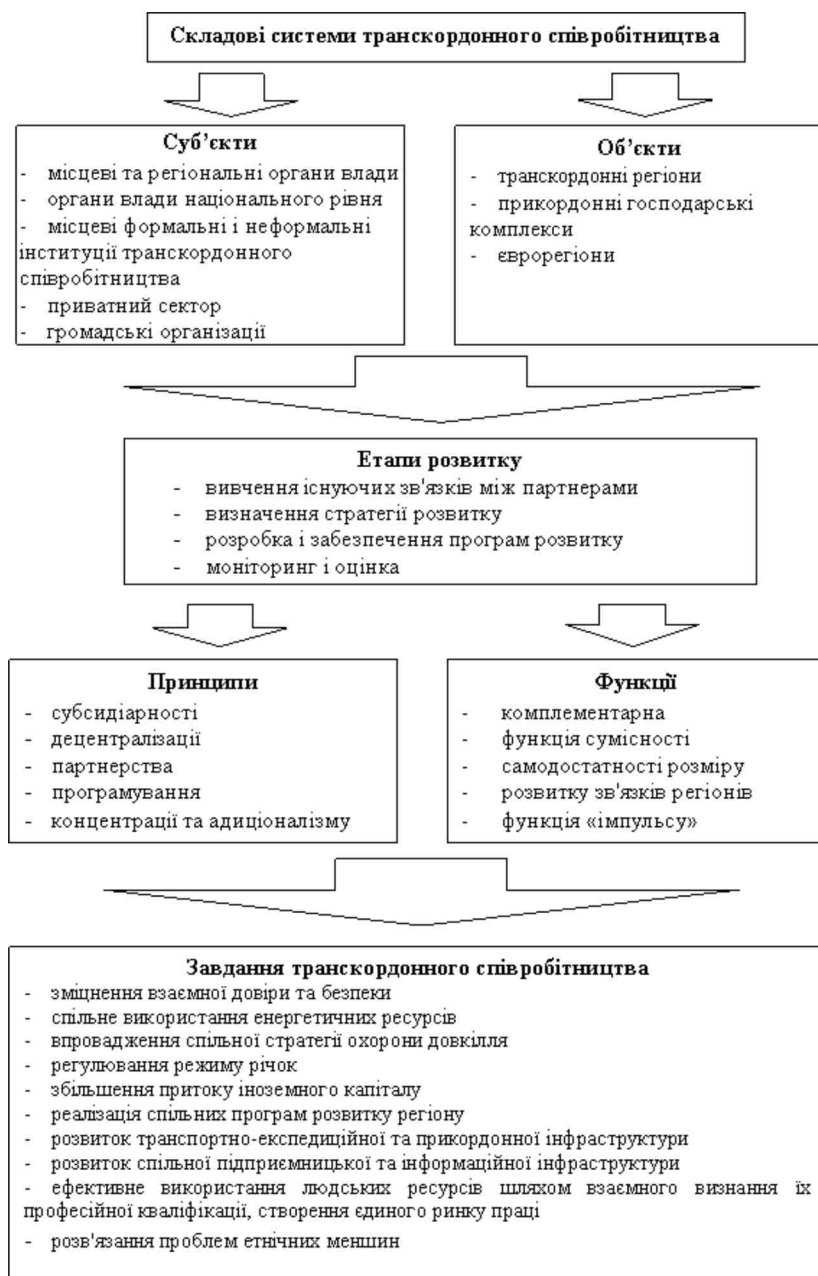
Відповідно до цієї конвенції "транскордонне співробітництво" визначається як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей [6]. Розвиток такої форми міжнародного співробітництва здійснюється в межах транскордонних регіонів та характеризується відповідними етапами розвитку, принципами, функціями акторів транскордонного співробітництвами (рис. 1).

**Транскордонний регіон** - це територія щонайменше двох різних країн, що мають спільний державний кордон, між якими встановились тісні виробничі і соціально-економічні зв'язки. Про об'єктивний процес формування транскордонного регіону свідчить рівень розвитку різного роду зв'язків (виробничих, соціально-економічних тощо), які здійснюються між двома територіями різних країн, що мають спільний державний кордон. Згідно статистики ЄС, у Європі існує 184 регіони, які розвивають прикордонні зв'язки, з яких 122 - прикордонні, а 58 межують не з державами-членами ЄС [2, с. 107]. За участю України сформовано шість євро регіонів.

Транскордонному співробітництву на регіональному рівні та формуванню транскордонних регіонів властиві чотири етапи процесу розвитку: вивчення існуючих зв'язків між партнерами, визначення стратегії розвитку, розробка і забезпечення програм розвитку, моніторинг і оцінка. Співробітництво здійснюється за урядово-регіональним і регіонально-локальним напрямками.

У першому випадку співробітництво спирається на міжнародні угоди. Воно поширене там, де є велика децентралізація управління. Регіонально-локальне ж співробітництво розвивається досить спонтанно. Його рушійною силою є особисті контакти з сусідами, викликані господарськими потребами, а також співпраця в галузі культури [10, с.38]. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних об'єктів або властей, визначеної внутрішнім

законодавством та базується на реалізації головних принципів європейської регіональної політики: *субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування, концентрації та адиціоналізму*.



**Рис. 1. Складові системи транскордонного співробітництва**

*Субсидіарність* (громадсько-політичний принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні), як базовий принцип, дійсний з часу підписання угоди про Європейський Союз, нині переживає своєрідний ренесанс. Адже згідно Маастрихтської угоди цей принцип є базовим для ЄС (ст.3): "У сферах, які не входять до окремої юрисдикції співтовариства, воно згідно принципу субсидіарності починає свою діяльність лише в тому випадку, коли буде неможливо достатньою мірою досягнути мети визначених заходів на рівні держав-членів, і тому в силу їх масштабу чи дієздатності можуть бути здійснені більш ефективно на рівні співтовариства" [8, с.48]. По суті, у статті 3 Договору чітко визначено, що у випадку, коли в питаннях, на які не розповсюджуються виключні повноваження ЄС, цілі не можуть бути досягнуті відповідними діями держав-членів, а з метою реалізації конкретної справи використовуватиметься спільна політика ЄС.

*Децентралізація.* Одвічною дилемою регіонального розвитку є перерозподіл владних повноважень, ресурсів, бюджету, надання диференційованих дотацій із спільного бюджету та фондів ЄС на користь менш розвинутих регіонів з метою досягнення певного вирівнювання економічного розвитку та досягнення політичної стабільності. Отже, поряд із субсидіарністю, саме децентралізація, як перерозподіл повноважень регіонів з метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на регіональному рівні, а також і як розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління ЄС, - становлять дві головні основи регіональної політики ЄС. Важливість цих двох принципів безперечна. Адже їх реалізація (що є метою ефективної європейської інтеграції) посилює відповідальність на місцевому рівні та активізує локальні ініціативи транскордонного співробітництва.

*Партнерство.* Фактично, партнерство є співробітництвом між суб'єктами різних рівнів (Євросоюз, держава, регіон) територіально-адміністративних одиниць з часу визначення мети до завершення реалізації конкретного проекту. Цей принцип базується на тій умові, що діяльність та розвиток транскордонних регіонів може здійснюватися лише тоді, коли суб'єкти співробітництва постійно та послідовно співпрацюють з метою досягнення спільної мети. Вертикальний сегмент цього співробітництва відображає також і головну умову, специфіку транскордонних взаємозв'язків, а саме: Євросоюз, держави-члени мають визначити цілі та розробити стратегічні плани розвитку транскордонних регіонів спільно з регіонами, насамперед із якнайширшим залученням громад, місцевих ініціатив, економічних та політичних суб'єктів регіонів. Співпраця у площині регіон-регіон, як розвиток транскордонного співробітництва, та співпраця локальних територіальних одиниць, громад також є важливим сегментом вертикального співробітництва.

*Програмування* передбачає розробку на основі партнерства стратегій розвитку транскордонних регіонів з урахуванням пріоритетних довгострокових та

короткострокових цілей. У регіональній політиці Європейського Союзу принцип програмування визначає пріоритет інвестування не окремих проектів чи дій, а насамперед програм, які мають глибокий вплив на розвиток усього регіону. Стратегія територіального програмування базується на чітко розробленій системі цілей, бо в цьому випадку слід враховувати як інтереси регіонів "знизу", громад у контексті сприяння просторовій ефективності, так і доцільність врахування загальнонаціональних пріоритетів "згори", як сприяння розвитку національної економіки.

Реалізація принципів *концентрації* та *адиціоналізму* означає, що фінансові ресурси, які надає ЄС окремим державам-членам чи суб'єктам територіального, регіонального розвитку мають бути доповнені та розширені за рахунок місцевих джерел. По суті, ці два принципи мають взаємодоповнюючий характер і головною умовою ставлять кооперування та ефективне використання ініціатив, пошук та розвиток власних джерел фінансування програм регіонального розвитку та транскордонного співробітництва. Загальноприйнятим є те, що 50% того чи іншого проекту фінансує держава-член ЄС, а внесок депресивних регіонів становить мінімум 20%. Ефективна реалізація принципів концентрації та адиціоналізму у регіональній політиці Європейського Союзу має подвійну мету, що передбачає посилення та концентрацію наявних ресурсів з метою сприяння реалізації визначених цілей регіонального розвитку; виявлення таких територіальних одиниць, які мають однакові чи подібні проблеми (низький рівень доходів, великий рівень безробіття тощо), що також важливо і для реєстрації та створення статистичної бази найбільш відсталих регіонів, районів, депресивних територій.

Отже, відповідність вищезазначеним принципам регіональної політики ЄС є необхідною умовою розвитку основних типів транскордонних організаційних форм співробітництва як в рамках Європейського союзу, так і за участю регіонів країн ЄС та прикордонних регіонів сусідніх держав (в коло яких входить і Україна) [7, с. 68]. До основних типів транскордонних організаційних форм співробітництва відносяться: «робочі спільноти», які базуються на певних угодах, мають обмежені можливості і рідко включаються в європейські програми розвитку прикордонних територій; різноманітні установчі договори, що слугують для виконання певних програм. Але головною формою реалізації транскордонного співробітництва та вищою формою розвитку транскордонних регіонів в Європі є створення та розвиток єврорегіонів.

Єврорегіон можна визначити як форму транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їх взаємних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності у відповідності до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидві боки державного кордону.

Єврорегіони формуються на базі прикордонних господарських комплексів (ПГК) сусідніх країн. ПГК - складна поліструктурна система взаємопов'язаних компонент (природне середовище, населення і його розселення, сфера матеріального виробництва і сфера послуг), які знаходяться між собою в генетичному, функціональному і територіальному зв'язку. Кожна компонента поділяється на відносно одноякісні елементи (промислове чи сільськогосподарське підприємство, населений пункт тощо). Тобто ПГК - це господарська система високого рівня організації зі складною структурою і відносинами взаємної обумовленості між компонентами, підпорядкованими економічним законам і закономірностям. Найважливішими ознаками даної системи є: територіальність, цілісність, структура, ієрархічність і самоорганізація.

До переліку основних ознак теоретичної дефініції "єврорегіон" доцільно віднести: географічні ознаки - єврорегіон є територією, яка має конкретне географічне положення; політичні - частини цієї території знаходяться під юрисдикцією суверенних держав, які мають спільний кордон; адміністративні - єврорегіон утворюють прикордонні регіони держав, що мають спільний кордон; функціональні - єврорегіон є формою транскордонного співробітництва.

Також доцільно виділити перелік особливостей, характерних для функціонування єврорегіонів як форми транскордонного співробітництва. До першої групи особливостей віднесемо *правові аспекти функціонування єврорегіонів*:

- створення єврорегіону не призводить до виникнення нового адміністративно-територіального утворення зі статусом юридичної особи;
- правове регулювання на території кожного із членів єврорегіону здійснюється відповідно до чинного законодавства держави, до якої він належить;
- керівні органи єврорегіону виконують координаційні функції і не мають владних повноважень, а також не можуть підмінювати собою органи влади, що діють на території кожного з його членів.

Другу групу особливостей можна охарактеризувати як *політичні*. В цьому сенсі єврорегіони: не діють проти інтересів національної держави, вони не є наддержавними утвореннями, в своїй діяльності не підмінюють зовнішньополітичні функції держав, адміністративно-територіальні одиниці яких є їх членами.

Третя група особливостей - *історичні*. В переважній більшості випадків єврорегіони охоплюють території, що мають спільне історичне минуле і навіть колись входили до складу однієї держави. Іноді до складу єврорегіонів входять території, які у досить недалекому минулому мали так званий "спірний статус", тобто право володіння такою територією, що належала одній державі, оспорувалося сусідньою, яка має з нею спільний кордон.

Особливості, що належать до четвертої групи, пов'язані із *національним складом прикордонних територій*. Як правило, це багатонаціональні території або регіони, де мешкають представники декількох етнічних груп. У багатьох випадках на територіях суміжних прикордонних регіонів мешкають представники досить чисельної національної меншини, яка репрезентує національну більшість країни, розташованої по інший бік кордону.

П'ятою групою особливостей є те, що території або регіони, які входять до складу єврорегіонів, є *периферійними* по відношенню до адміністративних центрів своїх країн. Шоста група особливостей, полягає в тому, що всім територіям або регіонам, які входять до складу єврорегіонів, притаманна *наявність спільних проблем транскордонного характеру*. Для розв'язання їх необхідне поєднання зусиль територіальних громад або органів влади держав-сусідів. Як правило, до таких проблем відносяться екологічні та природоохоронні, розвиток прикордонної інфраструктури, транспорту та комунікацій, раціональне використання трудових ресурсів, забезпечення умов для розвитку етнічних меншин.

Сьома група полягає в необхідності *наявності чітко визначених спільних інтересів* членів єврорегіонів. Для цієї групи типовими є інтереси в торгово-економічній площині з урахуванням місця регіонів-членів у міжтериторіальному розподілі праці; у галузі спільного розвитку туристичної діяльності, наданні взаємних послуг через державний кордон, створенні мережі співробітництва в сферах науки, освіти та культури. Універсальною сферою спільних інтересів для членів будь-якого єврорегіону є визначення спільної стратегії просторового розвитку.

Єврорегіони, як форма прикордонного співробітництва, сприяють не тільки посиленню та поглибленню добросусідських відносин між державами, але і є своєрідним інструментом для інтеграції тієї або іншої країни в європейську структуру. Це особливо важливо для України, як країни, що граничить з Євросоюзом. Єврорегіони розглядаються і як засіб врегулювання можливих територіальних проблем двох держав. Вони знімають напругу в частині можливих територіальних претензій. Дозволяють вирішувати проблеми, пов'язані з положенням національних меншин. Це свого роду і полігон для апробації сумісності законодавства різних країн і правових систем.

Головним завданням єврорегіонів є реалізація *комплементарної (доповнюючої) функції*, що також тісно пов'язано із процесом європейської інтеграції. Фактично європеїзація, 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 єврорегіонів.

У контексті пошуків інтенсивних форм кооперації на всіх рівнях усередині Європейського Союзу вкрай важливою є *функція сумісності* єврорегіонів. Розмір адміністративного об'єднання має важливе значення для держави і меншою мірою це стосується єврорегіону. Наприклад, у Німеччині відмінність між розмірами регіонів більш значна, ніж у централізованих державах, де адміністративне і регіональне планування вимагає стандартизованих розмірів об'єднань. У той же час регіони в децентралізованих державах ЄС сприяють саме зменшенню відстані між великими і малими державами - членами ЄС.

У цьому зв'язку доцільно виділити такий важливий сегмент для єврорегіону, його соціально-економічного та регіонального планування, як *вимоги самодостатнього розміру*. Самореформування може відбуватися на рівнях різних регіонів, як, наприклад об'єднання кількох регіонів, невеликих за розміром, з метою набуття самодостатності. Адже загалом більша увага концентрується на регіонах, що отримали компетенцію для прийняття рішень відповідну їх значенню і розміру. Єврорегіони можуть посилити своє значення кількома засобами, які, наприклад, полягають у горизонтальній кооперації та рівності інтересів, репрезентуванні ними

саме життєвих інтересів населення.

У процесі розвитку *мережі зв'язків регіонів, як функцій*, виявляється їх здатність створювати зв'язки між собою в різних сферах на основі рівноправ'я та партнерства, що є дуже ефективним як між регіонами всередині ЄС, так і між транскордонними регіонами. Саме в цьому сенсі дуже важливим є двостороннє та багатостороннє міжрегіональне співробітництво з метою розв'язання окремих конфліктів інтересів і реалізації транскордонної співпраці на горизонтальному рівні.

Значення четвертої функції - *"Імпульсу" єврорегіонів* - полягає в першочерговій здатності до орієнтації і допомоги в посиленні спільних елементів серед місцевого населення від розвитку мови, культури, історичних традицій до активізації економічних традицій та інтересів, що найоптимальніше можна здійснити саме на горизонтальному і локальному рівнях.

Підводячи підсумок щодо вищезазначених функцій єврорегіонів, слід відзначити, що ці функції треба розглядати лише комплексно і в контексті визначення єврорегіону як одного з ключових механізмів розвитку міжнародної економічної інтеграції. Саме це твердження є дуже важливим, бо усуває будь-які сумніви стосовно можливого переважання відокремлюючих чи відцентруючих тенденцій, що можуть призвести до дезінтеграції чи спричинити збройний локальний конфлікт.

Крім того, єврорегіони, як "жорстка форма" інституалізації транскордонних відносин, як демонструє практика розвитку подібних утворень, має потенціал бути ефективним інтеграційним механізмом у розв'язанні таких проблем: зміцнення взаємної довіри та безпеки, спільного використання енергетичних ресурсів, впровадження спільної стратегії охорони довкілля, збільшення притоку іноземного капіталу, вироблення спільної програми просторового розвитку регіону, розвитку транспортно-експедиційної та прикордонної інфраструктури, розвитку спільної підприємницької та інформаційної інфраструктури, ефективного використання людських ресурсів шляхом взаємного визнання їх професійної кваліфікації, створення єдиного ринку праці, диверсифікації економіки національних частин, розв'язання проблем етнічних меншин, підтримки спільних місцевих ініціатив органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, розвитку туризму та ін.

Вищенаведений перелік функціональних завдань єврорегіонів демонструє, що їх призначення полягає у розв'язанні спільних транскордонних проблем на місцевому та регіональному рівнях, що цілком відповідає принципу субсидіарності, визначеного Європейським Союзом одним із основних принципів реалізації регіональної політики. Але на жаль, на практиці частина із номінально діючих єврорегіонів не використовує фактор "спільних транскордонних питань" для обґрунтування своєї організаційної інституалізації. Проблема полягає перш за все в тому, що ефективне функціонування єврорегіонів є можливим за об'єктивних передумов, а саме: спільних історичних традицій території, наявності базової транспортної інфраструктури, відсутності кардинальної відмінності у схемах державного управління та місцевого самоврядування, зближення рівнів соціально-економічного розвитку, значної економічної та громадянської активності населення.

На жаль, формування єврорегіонів на пострадянському просторі носить скоріше хаотичний характер. З одного боку, практично всі країни на європейській частині пострадянського простору залучені до участі в єврорегіонах. Однак єврорегіони формуються безсистемно, без урахування реальних економічних зв'язків між учасниками транскордонної взаємодії [1, с. 14]. Конкретна необхідність співробітництва саме між цими учасниками не обґрунтовується. Приклад швидкого розриву економічних зв'язків на пострадянському просторі й переорієнтація колишніх радянських республік на світові (насамперед європейські) ринки свідчить, що фактор сусідства вже не означає обов'язковості тісного економічного співробітництва. Ця теза проявляється й на місцевому рівні.

Безпосереднє формування єврорегіону повинно обов'язково випереджати етап постановки цілей і завдань, які потенційно володіють синергетичним ефектом. У першу чергу повинна бути сформульована базова проблематика транскордонного співробітництва. Розвиток соціально-економічного життя потенційних учасників єврорегіону може натрапляти на нерозв'язаність транскордонних проблем, що і стимулює реальне транскордонне співробітництво.

Постановка транскордонних економічних проблем та вироблення напрямків їх вирішення повинні стати попереднім етапом єврорегіонального будівництва. На цьому етапі вже повинні бути сформовані основні цілі створюваного єврорегіону, реалізація яких буде вирішувати виявлені на цьому ж етапі транскордонні економічні проблеми. Тільки після цього ставиться питання про форми транскордонного співробітництва, через які можна вирішити виявлені проблеми. І якщо серед них виявляються економічні проблеми, які неможливо вирішити в рамках існуючих транскордонних партнерських зв'язків, тоді необхідно порушувати питання про створення єврорегіону. Однак у ході єврорегіонального будівництва на пострадянському просторі склалася зворотна ситуація. Практично у всіх створених єврорегіонах наміри про їхнє створення випередили формулювання цілей їхнього функціонування, пошук спільних інтересів. На перше місце виходили загальні напрямки транскордонного співробітництва, такі як «розвиток економічних зв'язків», «підвищення рівня життя населення» і т.п.

Багато експертів особливо виділяють сильну залежність життєздатності єврорегіонів від джерел фінансування, як правило, зовнішніх [4, с.17]. Недостатня дієвість транскордонних утворень обумовлена відсутністю реального фінансування, невизначеністю джерел фінансових ресурсів, форм і пріоритетів їхнього формування. Зв'язано це багато в чому з тим, що розвиток економіки країн СНД у цілому й Україні зокрема в даний момент іде по шляху концентрації фінансових ресурсів у великих містах, а віддалені регіони страждають гострим дефіцитом коштів. Бюджети місцевого самоврядування хронічно дефіцитні. Податкових і інших надходжень ледь вистачає на поточне споживання. Створення й розвиток інституціональних і інфраструктурних проєктів на муніципальному рівні припиняється вже на стадії бюджетного планування. У результаті регіональні бюджети як ресурс діяльності єврорегіону практично не сприймаються, хоча й заявляється номінально в програмних документах.

У результаті в багатьох випадках єврорегіон утворюються саме як засіб створення нового механізму фінансування свого ж розвитку (залучення коштів Євросоюзу). І це формується в якості однієї з головних завдань розвитку єврорегіону. Інше потенційне джерело фінансування єврорегіонального будівництва, приватні кошти, і, насамперед, кошти бізнесу також практично не бере участь у процесі. Але тут причини лежать в іншій площині. Як ми вже відзначали, створення єврорегіону на пострадянських територіях звичайно йде поперед постановки адекватних для нього цілей. У результаті вектори єврорегіональної діяльності починають надалі йти врозрід із інтересами бізнесу. Концентрація зусиль органів управління створеного єврорегіону відбувається на другорядних напрямках, рішення яких для бізнесу не представляється на даний момент актуальним. У підсумку - бізнес не сприймає органи управління єврорегіону як союзника в вирішенні економічних проблем.

Окремо необхідно торкнутися повноваження органів управління єврорегіонами. Всі учасники єврорегіонів діють у рамках свого національного законодавства. Але в Європі це законодавство гармонізоване, побудовано на «загальноєвропейських цінностях». Тому великих законодавчих перешкод у взаєминах між учасниками єврорегіонів не існує. В Україні вплив законодавчих розходжень в єврорегіональному будівництві виявився дуже високим, що вносить свої корективи в єврорегіональне будівництво, і в основному це корективи негативного характеру.

Відповідно до додаткових протоколів, прийнятих до Європейської рамкової конвенції по транскордонному співробітництву, місцеві органи влади мають право підписувати міжнародні угоди строго в рамках транскордонного співробітництва. Але в даному документі також сказано, що співробітництво здійснюється в межах національного законодавства. Це «але» і є стримуючим чинником у розвитку й функціонуванні єврорегіонів в Україні, перешкоджає прийняттю регіональних проєктів в інтересах прикордонних територій і проживаючих тут громадян [5, с.165]. Справа в тому, що ці питання стосуються компетенції центральної влади. Хоча єврорегіони саме й створюються для того, щоб об'єднати місцеві влади для вирішення питань, спрямованих на поліпшення життя населення прикордонних територій.

При формуванні єврорегіону органам управління єврорегіону звичайно не надають спеціальних повноважень по регулюванню економіки в межах територіальних границь єврорегіону. Як правило, схвалені рішення носять рекомендаційний характер, що не зобов'язує учасників єврорегіону до їхнього виконання. У регіональних органах влади немає реальних повноважень по коректуванню митної та податкової політики, що знижує можливості й ефективність транскордонного співробітництва із країнами регіону яких мають більші повноваження в відзначених сферах.

Складність питання про необхідність перерозподілу обсягу повноважень між центральною та регіональною владою й про передачу останнім права вирішувати питання прикордонного співробітництва самостійно полягає в тім, що єдиним суб'єктом міжнародного права є держава. І якби єврорегіони створювалися на основі міжнародних угод, тоді норми співробітництва між місцевою владою регулювалися б напрямом. Але й у Західній Європі єврорегіони не створюються шляхом

підписання міжнародних угод. Рішення даної проблеми полягає в передачі частини повноважень регіональній владі.

У Європі така практика є. Прикладом може служити досвід Німеччини, Швейцарії й Франції, де регіони мають право підписувати угоди в сфері туризму, екології, культури. Але разом варто відзначити, що Україна ще не пройшла процес стабілізації і не може рівнятися на ці високорозвинені країни. Надання додаткових повноважень регіонам може привести до ослаблення держави. Необхідний баланс інтересів вбк посилення центральної влади. Однак у ході адміністративної реформи ці питання повинні бути вирішені. Для того, щоб єврорегіони розвивалися, центральна влада повинна цілеспрямовано, у рамках конкретного єврорегіону надавати певні права і обов'язки місцевим органам самоврядування на здійснення необхідного обсягу міжнародних економічних зв'язків.

У цьому контексті слід зазначити, що економічна складова формування єврорегіонів має принципове значення, оскільки охоплює питання фінансування проектів прикордонного співробітництва, проблеми економічного вирівнювання суміжних територій, припускає спільний пошук шляхів подолання бар'єрів, що стоять на шляху учасників зовнішньоекономічної діяльності й стимулювання процесу формування й активізації зовнішньоекономічних відносин бізнес-співтовариств прикордонних територій.

Визначення економічної складової єврорегіону проводиться виходячи із цілей його створення, відповідно, економічна складова єврорегіонального будівництва на пострадянському просторі може (і повинна) відрізнитися від економічного базису прикордонного співробітництва територій всередині Європейського Союзу. У процесі поширення практики створення єврорегіонів на пострадянський простір стала змінюватися сама їхня функція. Єврорегіони, створювані на основі прикордонних районів європейських країн у період становлення Європейського Союзу, повинні були підготувати бізнес-структури прикордонних територій до нових умов ведення господарської діяльності. Відповідно, економічною метою єврорегіонального будівництва виступало створення єдиного економічного простору на території Євросоюзу й глобалізація економічної активності бізнес-структур суміжних територій, створення єдиного європейського бізнес-співтовариства.

Створення єврорегіонів між прикордонними районами країн Євросоюзу й прикордонних районів країн-претендентів на вступ у ЄС повинне було сприяти зближенню економічних умов, стимулювати економічний розвиток країн-претендентів на вступ. Таким чином, досягалася глобальна мета - створення єдиної Європи не тільки в рамках політичних інститутів.

Україні в доступному для огляду майбутньому членство в Євросоюзі забезпечено не буде. Для цього необхідна не тільки політична воля учасників процесу, але й реальні економічні передумови. Рух до єдиного економічного формату взаємин України і Євросоюзу є, але темпи його недостатньо високі. У наявності численні протиріччя - як на політичній, так і в економічній сфері. Диспропорції в економічному розвитку України і Євросоюзу в даний момент дуже великі.

**Висновки.** Виходячи з наведеного, єврорегіональне будівництво в Україні повинне мати зовсім інший цільовий характер. Через відсутність у доступному для огляду майбутньому можливостей для розширення формату «Єдиної Європи» на Україну, в економічному плані представляється, що цільовою спрямованістю єврорегіонів в Україні повинне бути: зниження соціально-економічних диспропорцій між Євросоюзом і Україною, виконання функцій посередників в економічних відносинах між Євросоюзом і Україною з одержанням у зв'язку із цим певних економічних переваг, а також використання прикордонного статусу для оздоровлення й розвитку економіки прикордонних регіонів.

Основним стимулом розвитку єврорегіонів за участю України стає усвідомлення можливості реалізації програм розвитку за підтримки європейських джерел фінансування. При цьому економічні завдання сучасного єврорегіонального будівництва, так само як і «економічна ідеологія» концепції «Європа регіонів» відходять від простого прямого фінансування з боку структурних фондів ЄС [3, с.84]. Час «гроші під проект/програму» вже пройшов. Основний акцент робиться на регіонально-орієнтовані реформи в економічній сфері. Інакше кажучи, фінансові ресурси ЄС направляються не на проекти в регіоні, а на зміну структури регіональної економіки (приватизація, перехід до «суспільства послуг», розвиток ринку зайнятості, технопарки, перепідготовка кадрів, міжрегіональна міграція, гармонізація розвитку інфраструктури й т.д.). Метою застосування цих коштів стає структурна перебудова економіки регіону в напрямку росту конкурентоспроможності. У зв'язку з вищевикладеним в якості завдань єврорегіонального будівництва можна виділити:

- дослідження соціально-економічної структури інтегрованих територій і створення інфраструктурної складової транскордонного й прикордонного співробітництва на основі структурної перебудови економіки регіонів у напрямку росту конкурентоспроможності, формування й розвитку локомотивних галузей економіки прикордонних територій, так званих «точок росту»;
- орієнтація підприємств на ринки іншої сторони і на кооперацію з ними; вільний рух товарів, капіталу, робочої сили; розвиток і спільне впровадження передових технологій;
- формування сприятливого інвестиційного клімату в прикордонних регіонах через реалізацію інфраструктурних програм, розробку й реалізацію інвестиційних стратегій і конкретних інвестиційних проектів;
- пошук нових моделей розвитку національних інфраструктур, які ввібрали б енергетичні системи, транспортні й комунікаційні мережі; створення інформаційного забезпечення економічних процесів; формування й координація прямих кореспондентських зв'язків між банківськими системами регіонів;
- розвиток економічно відсталих, але важливих з погляду економічної безпеки галузей регіональної економіки;
- розвиток ринку робочої сили, освітніх програм у сфері економічного й професійно-технічної освіти;
- активізація та гармонізація діяльності у сферах науки, культури, освіти, спорту, розвитку національних меншин, молодіжної політики, модернізація системи охорони здоров'я населення;
- розробка спільної політики в галузі техногенно-екологічної безпеки, попередження та ліквідація наслідків промислових аварій та стихійних лих, збільшення екологічно чистих виробництв;
- практична реалізація сучасних механізмів заходів загальноєвропейської безпеки.

Стратегічні напрямки удосконалення регіональної політики України повинні передбачати розширення повноважень регіональних органів влади щодо ведення не лише зовнішньоекономічної діяльності, але й інших форм транскордонного співробітництва. Адже для підвищення ефективності діяльності єврорегіонів слід гармонізувати правові повноваження національних суб'єктів цього співробітництва, делегувати регіонам (областям) України правові та фінансові повноваження, релевантні до повноважень суб'єктів співробітництва у сусідніх країнах.

Крім того, досвід створення та діяльності єврорегіонів в Західній Європі свідчить про те, що для досягнення ефективного рівня роботи подібних структур необхідні довгі роки гармонізації інтересів їх учасників, відпрацювання механізмів як транскордонної співпраці, так і знаходження каналів впливу на рівень національних урядів з метою створення сприятливого правового поля. Адже для України прикордонні області є своєрідним "полігоном", на основі вивчення ситуації в яких можна вносити корективи у свою стратегію європейської інтеграції, у відповідне законодавство.

#### Список використаної літератури:

1. Бройде З.С. Утворення єврорегіональних структур // Монтаж+Технології. - 2005, № 5 - С.14-15
2. Буковецький М. Прикордонне співробітництво між країнами Центральної Європи // Будівництво нової Європи: прикордонне співробітництво у Центральній Європі / За ред. д-ра В. Гудака - Ужгород: Закарпаття, 2006. - С. 105-111.
3. Бусыгина И. М. Настоящее и будущее «Европы регионов» (проблема европейского регионализма) // Мировая экономика и международные отношения. - №9. - 2005. - С.78-86.
4. Гудак В. Прикордонне співробітництво у Центральній Європі. Сучасний стан та суперечності // Будівництво нової Європи: прикордонне співробітництво у Центральній Європі / За ред. д-ра В. Гудака - Ужгород: Закарпаття, 2006. - С.10-23.

5. Динис Г.Г. Органи місцевого самоврядування у здійсненні транскордонного співробітництва / Під ред. В. Яреми - Ужгород: Програма «Центр державного та місцевого управління», 2005. - С. 163-168.
6. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. - Рада Європи. - Українська правнича фундація - 33 с.
7. Петренко З. Приграничные регионы как новая форма международной интеграции // Экономика Украины. - 1999. - № 12. - С. 66-73.
8. Шпель Г. Классификация концепций региональной экономической политики // Местные власти и рыночная экономика. Уроки западно-европейского опыта. - С-Пб.: Ин-т Евроград. - 2006. - С.46-54.
9. Cohesion in the European Union. Regional Policy and Cohesion. European Union. Cohesion Report. Fact Sheet, 1999.
10. Treaty Establishing the European Community / Basic Community Laws. - Oxford: Oxford University Press, 1999.- P.p.3-96.

*Стаття надійшла до редакції 15.12.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"