**Правові та інституційні засади діяльності Карпатського єврорегіону**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | |  | | --- | |  |   **Керецман В.Ю.,**  докторант Національної Академії  державного управління  при Президентові України,  **Панов А.В.,**  Представник України в Карпатському єврорегіоні,  заступник Ужгородського міського голови      **Правові та інституційні засади діяльності Карпатського єврорегіону**    Постановка проблеми  Транскордонне співробітництво є дієвим чинником розвитку прикордонних регіонів. Для України, яка проголосила європейську інтеграцію пріоритетом своєї зовнішньої політики, рівень і характер транскордонного співробітництва на західних кордонах є також індикатором співвідношення між задекларованою і реальною євроінтеграційною політикою.[i](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote1sym)  Чітко інституціоналізованою формою транскордонного співробітництва є єврорегіони, на території яких місцеві органи влади прикордонних адміністративно-територіальних одиниць мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії.[ii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote2sym)  Єврорегіони, як свідчить практика їх функціонування, є ефективним інтеграційним механізмом у вирішенні багатьох проблем, зокрема зміцнення безпеки та взаємної довіри між державами, спільного використання енергетичних ресурсів, вироблення спільної стратегії охорони довкілля, регулювання режиму річок, збільшення притоку іноземного капіталу, вироблення спільної програми просторового розвитку, оптимізація транспортно-експедиційної та прикордонної інфраструктури, розвитку спільної підприємницької та інформаційної мережі, ефективного використання людських ресурсів шляхом взаємного визнання їх професійної кваліфікації, створення єдиного ринку праці, диверсифікації економіки національних частин, вирішення проблем етнічних меншин, підтримки спільних місцевих ініціатив органів місцевого та регіонального самоврядування, неурядових організацій, розвитку туризму тощо.[iii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote3sym)  Аналіз досліджень  Єврорегіонам присвячена низка статей вітчизняних авторів, які опубліковані у наукових журналах та збірниках.[iv](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote4sym) В останні роки побачили світ кілька монографій, у яких зроблена спроба осмислити феномен транскордонного співробітництва та охарактеризувати діяльність основних європейських трансрегіональних утворень, включно з тими, до складу яких входять прикордонні області України.[v](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote5sym)  Невирішені проблеми  Автори зазначених досліджень, аналізуючи різні аспекти діяльності єврорегіонів, недостатньо уваги приділяють правовим аспектам, інституційному забезпеченню, формам участі національних органів регіонального самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в утворенні та діяльності єврорегіонів.  Постановка завдання – цілі  Метою даної статті є дослідити інституційну структуру та нормативні засади діяльності Карпатського єврорегіону, як одного з найстаріших подібних утворень з участю прикордонних областей України із врахуванням тих змін, що відбулися в його статутних документах та інституційному механізмі в останній період.  Основний матеріал  Карпатський єврорегіон був першою транскордонною конструкцією, яка охопила адміністративно-територіальні одиниці країн, котрі раніше входили до радянського блоку. Території, які увійшли до Карпатського єврорегіону об’єднані також спільною історією та традиціями, зокрема перебуванням упродовж другої половини ХІХ – на початку ХХ століть у складі єдиної держави – Австро-Угорщини, що зумовило розбудову в той період спільної транспортної інфраструктури та єдиного ринку. Навіть у період перебування в єдиному “соціалістичному таборі”, коли практикувався жорсткий контроль на кордонах країн Центральної та Східної Європи, мала місце дрібна прикордонна торгівля, взаємодопомога під час збору сільськогосподарського врожаю, студентські та учнівські обміни, періодичні координаційні зустрічі місцевих регіональних еліт. Йдеться про прикордонні регіони Угорщини, Польщі, Словаччини, Румунії ї України, географічно розташовані в районі Карпатських гір, басейну ріки Тиси та на прилеглих територіях (в Угорщині - області Боршод-Абауй-Земплейн, Гевеш, Яс-Надькун-Солнок, Саболч-Сатмар-Берег, Гайду-Бігар та міста з обласним статусом Дебрецен, Егер, Мішкольц, Ніредьгаза; в Польщі - Підкарпатське воєводство; в Словаччині - Кошицький і Прешовський краї; в Румунії- округи Бігор, Ботошані, Марамуреш, Сучава, Сату Маре і Зілаг; в Україні- Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька області). На сьогодні територія Карпатського єврорегіону складає 162 тис. кв. км з населенням біля 16 млн. чоловік  Відповідно до Статуту Карпатського єврорегіону членство і регіональні масштаби діяльності Асоціації є відкритими і можуть бути змінені, а у разі появи будь-яких змін у адміністративно-територіальному устрої в якійсь із країн, що впливатимуть на регіональний масштаб Асоціації, нові межі встановлюватимуться за принципом правонаступництва відповідно до внутрішнього законодавства цієї країни. Рішення про розширення Карпатського єврорегіону у зв`язку з прийняттям нової адміністративно-територіальної одиниці чи громади, приймається його Радою на підставі письмової заяви, підписаної уповноваженими представниками органів влади даного суб’єкта і поданої в Секретаріат Асоціації не пізніше, ніж за два місяці до засідання Ради. Член Карпатського єврорегіону може, відповідно до статуту, припинити членство в Асоціації. Для цього органи влади даного суб’єкта зобов’язані повідомити голову Ради у письмовій формі, а Рада на наступному засіданні приймає резолюцію щодо припинення його членства в єврорегіоні. Статут передбачає також інститут тимчасового припинення, при наявності поважної причини, членства окремого суб’єкта в Асоціації на строк до одного року. Якщо впродовж року область чи громада не повідомить про своє повернення і повноправну участь у роботі Асоціації, Рада приймає резолюцію про повне припинення її членства в Карпатському єврорегіоні.  Як відомо, єврорегіони можуть існувати у формі юридичних осіб чи міжрегіональних асоціацій. Різноманітними є і правові засади їх утворення та функціонування. Карпатський Єврорегіон не є наддержавним утворенням і юридичною особою, а функціонує як спільний консультативний і координаційний орган, покликаний сприяти співробітництву між прикордонними регіонами - членами Асоціації, як це визначено в положеннях Європейської Конвенції по Прикордонному Співробітництву між Територіальними Общинами та Урядами № 106 Ради Європи.  Діяльність Карпатського єврорегіону регламентується, крім міжнародно-правових актів, власними статутними документами. Основними актами, які визначають функціонування Карпатського єврорегіону є Угода і Статут, схвалені 14 лютого 1993 р. у Дебрецені з поправками, прийнятими на ХІІ-му (19 червня 1995 р. Земплінська Ширава), ХІІІ-му (26-28 жовтня 1995р. Жешув), ХV-му (25-26 квітня 1996р. Ужгород), ХХVІ-му (6 червня 1998 Ніредьгаза), і ХХVІІІ-му (14 квітня 2000 Жешув) засіданні Ради Асоціації. 25-25 січня 1996 р. на XIV засіданні Ради Карпатського єврорегіону (Егер, Угорщина) було затверджено положення про Секретаріат Асоціації, а діяльність робочих комісій координується положенням, схваленим у квітні 1996 року на XV засіданні Ради.  Члени Асоціації можуть мати статус Повноправних або Асоційованих членів. Всі члени Асоціації є рівноправними, незалежно від розміру території і населення. Асоційовані і Повноправні члени мають рівний правовий статус, включаючи фінансові права та обов’язки. Однак Асоційований член не має права представляти кандидатуру свого громадянина на посаду Голови Ради, а також розміщувати постійний Секретаріат на своїй території  Відповідно до статутних документів, організаційна структура Асоціації “Карпатський єврорегіон” включає:   * Раду єврорегіону; * Голову Ради; * Міжнародний секретаріат; * Постійні національні представництва держав-членів; * Робочі комісії.   Рада складається з Радників, які представляють кожну з Національних Сторін єврорегіону. Радники від однієї Національної Сторони утворюють її Делегацію. Кількість членів Делегації визначається кожною Національною Стороною самостійно, але вона не повинна бути меншою, ніж один представник від одного регіона-члена асоціації. До складу Ради Карпатського єврорегіону входять також національні Представники (Міжнародні Секретарі, які за посадою є Радниками асоціації). Кожна з Делегацій обирає зі свого складу Голову Делегації, який представляє її інтереси на засіданнях Ради єврорегіону, від її імені приймає участь в голосуванні. Делегація Національної Сторони є єдиним суб’єктом правовідносин в рамках Ради, що представляє інтереси відповідної Національної Сторони.  Основною організаційною формою роботи Ради є засідання, на яких обговорюються стратегічні питання, що торкаються політичної, екологічної, культурної, економічної сфер. Оскільки членами Ради є керівники органів місцевого самоврядування України, Угорщини, Польщі, Словаччини, Румунії, то засідання перетворюються фактично у форум керівників влади прикордонних областей, де виникає чудова нагода синхронізувати вирішення багатьох проблем, що є спільними для всіх регіонів  Голова Ради обирається на першому у календарному році засіданні з числа її членів наодин рік за принципом ротації. Голова скликає і веде засідання Ради, підписує прийняті нею рішення. Між засіданнями Ради Голова є представником Ради перед іншими органами Асоціації та третіми особами.  Виконавчим та адміністративним органом Асоціації є Міжнародний секретаріат, який складається з Національних Представників кожної з Сторін. Питання, віднесені до компетенції Міжнародного Секретаріату вирішуються на його засіданнях, які відбуваються в міру потреби, але не рідше одного разу на три місяці. До компетенції Міжнародного Секретаріату належить низка організаційних питань, зокрема внесення проектів та планів на затвердження їх Радою, координація щоденної діяльності стосовно зобов’язань Асоціації в галузі транскордонного співробітництва, в тому числі діяльності робочих комісій, здійснення необхідних фінансових і адміністративних функцій, пошук джерел фінансування Асоціації в цілому тощо.  У кожній з країн-членів Асоціації засновуються Національні Представництва, організаційно-праве оформлення яких відносяться до компетенції відповідної Національної сторони.  Очолює Національне Представництво Національний Представник, який є, відповідно до статуту, Міжнародним секретарем та Радником асоціації. Національні Представники затверджуються на посаді Радою Карпатського єврорегіону, за поданням Делегації відповідної Національної Сторони на невизначений термін.  Для роботи по забезпеченню різноманітних аспектів міжрегіонального співробітництва між членами Асоціації, відповідно до рішень Ради, утворюються робочі комісії. Їх основною функцією є розробка технологій транскордонного співробітництва, вивчення конкретних регіональних проблем та створення способів їх вирішення у різних сферах життєдіяльності. Робочі Комісії є, власне, форумом експертів, які розробляють моделі та механізми розвитку регіонів та співробітництва між ними у пріоритетних напрямках діяльності.  Незалежно від географічного розташування, рівня соціально-економічного розвитку, особливостей національних правових систем існує ряд спільних проблем функціонування єврорегіонів у Центральній та Східній Європі, для подолання яких експерти виробили низку практичних рекомендацій.[vi](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote6sym) Майже всі фахівці вказують на необхідність вирішення у країнах, території яких беруть участь у транскордонному співробітництві, першочергових завдань, зокрема і таких, що сприятимуть вдосконаленню правового та інституційного механізму діяльності єврорегіонів, учасниками яких є прикордонні області України. Пропонується, насамперед, включення в угоди, що укладаються між сусідніми державами, питання про можливі механізми сприяння транскордонному співробітництву, поглиблення децентралізації управління і здійснення регіональної реформи, розробка програм регіонального розвитку прикордонних регіонів. На порядку дня і уніфікація національного законодавства держав-учасниць у сфері транскордонного співробітництва.  Дослідники та практики вказують також на деякі інституційні проблеми у діяльності Карпатського єврорегіону.[vii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote7sym) Мова йде про ефективність діяльності єврорегіону в цілому, оптимізацію структури національних представництв тощо.  Висновки  Карпатський єврорегіон, який об’єднує прикордонні території центральноєвропейських країн – членів ЄС та України, повинен залишатися полігоном для налагодження механізму співробітництва між державами, що знаходяться на різних етапах європейських об’єднувальних процесів. Це потребує, в свою чергу, вдосконалення правової бази його існування, яка б враховувала новий статус держав – партнерів України, який визначається набуттям ними членства у ЄС. Чинна правова база з питань діяльності єврорегіонів, зокрема постанова кабінету Міністрів України з питань транскордонного співробітництва та єврорегіонів, не регулює всіх питань, що виникають у практиці діяльності єврорегіонів.[viii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote8sym) Для цієї мети прислужаться як міжнародні акти, так і прийняття вітчизняного закону “Про транскордонне співробітництво”. На порядку денному гостро стоїть і питання вдосконалення механізму, який забезпечує участь українських областей у Карпатському єврорегіоні.  Перспективи  Інтеграція в загальноєвропейське середовище може відбуватися як на державному, так і на регіональному рівнях. При цьому останній варіант є найбільш реальний для нашої країни. В цьому контексті слід відзначити, що Карпатський єврорегіон може стати своєрідним мостом між об’єднаною Європою і Україною. Враховуючи, що до його складу входять як регіони тих країн, що вже стали членами Європейського Союзу, так і тих, що залишилися поза цим утворенням, Карпатський єврорегіон може стати мостом, який з’єднуватиме Україну з ЄС, своєрідним експериментальним майданчиком регіональної інтеграції в загальноєвропейське середовище.  Наближення Європейського союзу до кордонів України викличе, без сумніву, необхідність вдосконалення правового та інституційного механізму діяльності єврорегіонів з участю прикордонних областей України. Відповідно до цього, актуальним залишиться дальше дослідження цих процесів та вироблення рекомендацій для органів державного управління та місцевого самоврядування, які полегшили б здійснення трансформаційних процесів у структурі та формах діяльності єврорегіонів.  [i](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote1anc) Куранин В. Правовые аспекты трансграничного сотрудничества органов местного самоуправления Украины // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. – Чернівці: Букрек, 2000. – С.48  [ii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote2anc) Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів, ІРД НАНУ, 2003. – С.14  [iii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote3anc) Лендьєл М.О. Досвід карпатського єврорегіону: поштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів / За ред. С.Максименка, І.Студеннікова. – К.: Логос, 2000. – С. 50  [iv](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote4anc) На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів / За ред. С.Максименка, І.Студеннікова. – К.: Логос, 2000. – 224 с.; Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали міжнар. наук. конференції – Чернівці: Букрек, 2000. – 260 с.  [v](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote5anc) Ілько І., Палінчак М., Лендьєл М. Карпатський єврорегіон як модель регіонального співробітництва у Центральній і Східній Європі. – Ужгород, 1998; Дикарєв О., Гаврилко П. Транскордонне співробітництво: аспекти міжнародних відносин, права, економіки. – Ужгород, 1999. – 184 с.; Жулканич О., Регіон у системі зовнішньоекономічних відносин. На прикладі Закарпатської областв. – Ужгород: Мистецька лінія, 2001. – 200 с.; Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів, ІРД НАНУ, 2003. – 222 с.  [vi](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote6anc) Див., наприклад, Будівництво нової Європи: прикордонне співробітництво у Центральній Європі / За ред. д-ра В. Гудака - Ужгород: Закарпаття, 1997  [vii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote7anc) Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів, ІРД НАНУ, 2003. – С.125 - 126  [viii](http://www.alenpanov.org.ua/" \l "sdendnote8anc) Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання розвитку траскордонного співробітництва та єворегіонів.” Від 29 квітня 2002 р. №587 | |