

УДК 94 (4-15) «20»:327

ПРИНЦИПИ, МЕХАНІЗМИ ТА ФОРМИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА РЕГІОНІВ ЄВРОПИ

Кулчар Т. Ф. (Ужгород)

У статті розглядаються основні інституційні форми транскордонного співробітництва регіонів Європи. В ході дослідження особлива увага була приділена аналізу теорії та практики транскордонної співпраці регіонів Європи, що має особливо важливе значення.

Ключові слова: Україна, Угорщина, Європа, єврорегіон, транскордонне співробітництво.

Ефективне транскордонне співробітництво, яке впроваджується в життя регіонів України на початку XXI століття, є однією з необхідних умов підвищення конкурентоспроможності регіонів нашої країни на континенті. Україна завдяки вигідному геополітичному положенню має великі потенційні можливості щодо розвитку транскордонного співробітництва, оскільки 19 з 25 регіонів держави є прикордонними, а зовнішній кордон є найдовшим серед європейських країн.

По-перше, підтримка транскордонного співробітництва прикордонних регіонів з боку держави розглядає його в якості інструмента соціально-економічного розвитку регіонів та пом'якшення територіальних диспропорцій.

По-друге, враховуючи курс України на європейську інтеграцію, формування інституційної бази та механізмів європейського рівня щодо реалізації транскордонної взаємодії регіонів України та Євросоюзу, саме транскордонне співробітництво розглядається як ефективний чинник європейської інтеграції на регіональному рівні.

Підкреслимо, що важливість і актуальність визначаються також і мірою адаптації європейських норм і принципів

регіонами України в контексті європейського вибору. Історичний досвід розвитку транскордонного співробітництва в Європі свідчить про набуття європейськими регіонами базових принципів транскордонної взаємодії, інституційних основ, механізмів реалізації прийнятих рішень, питання фінансування та моніторингу.

Питання теорії щодо реалізації транскордонного співробітництва регіонів Європи постійно вдосконалюється. По суті, основні принципи і механізми зосереджені у політико-правових документах Ради Європи [4] і Європейського Союзу [2], повідомленнях Європейської Комісії [5; 6]. Втім, необхідно відзначити, як справедливо підкреслює знаний фахівець з питань регіоналістики М. Лендъел, все ще відкритим залишається, насамперед, питання інституційної форми, у яку має розвинутися партнерство місцевих та регіональних органів влади з недержавними організаціями [3]. Більше того, за умов наявності Мадридської конвенції і її додатків, складність питання у транскордонному співробітництві визначається і в обов'язковості використання вітчизняного законодавства регіонами різних країн.

Українсько-угорське транскордонне співробітництво є складовою більш ширшого процесу – європейської інтеграції, співробітництва на регіональному та локальному рівнях, яке розпочалося у другій половині ХХ століття. Досвід, набутий регіонами Європи у транскордонному співробітництві, є не тільки важливим з точки зору його вивчення та набуття найкращого досвіду європейської співпраці, але і з чисто прагматичної точки зору – як соціально-економічного розвитку прикордонних, в більшій мірі периферійних регіонів.

З кінця 50-х років ХХ століття місцеві й регіональні органи влади та інші організації здійснюють транскордонне співробітництво організованим шляхом, особливо вздовж річки Рейн та в Скандинавії. Цей, на початку досить повільний процес, значно посилюється наприкінці 80-х років під дією таких чинників:

- внутрішні зміни в ЄС в процесі європейської інтеграції, особливо створення у 1993 році Єдиного Спільного Ринку, а пізніше Економічного і Валютного Союзу;

- політичні зміни в Центральній та Східній Європі, що дали можливість здійснювати транскордонне співробітництво вздовж кордонів з колишніми комуністичними країнами;

- ряд міждержавних угод, які сприяють транскордонному співробітництву між різними країнами;

- фінансова підтримка транскордонної співпраці з боку ЄС через програму ІНТЕРРЕГ з 1990 року для членів ЄС, через програми транскордонного співробітництва ФАРЕ і ТАСІС, а також інші програми з 1994 року (ТАСІС ППС з 1996 року) за межами ЄС;

- активна підтримка транскордонного співробітництва та зміцнення демократії на місцях з боку Ради Європи [8].

З часу проведення демократичних виборів в Угорщині у 1990 році і, відповідно, визначення нових пріоритетів зовнішньої політики, адаптація європейського досвіду на регіональному рівні стала одним із ключових факторів прискорення європейської інтеграції Угорщини в Євросоюз. Так само для регіонів України період наближення до копенгагенських критеріїв, їх адаптації засвідчує, що одним з найоптимальніших напрямів співпраці України та Європейського Союзу є транскордонне співробітництво. Це визначається не просто деклараціями, заявами перших осіб, але і реальними фінансовими програмами з транскордонної співпраці.

Базовими принципами транскордонного співробітництва є:

- партнерські відносини,
- субсидіарність,

- наявність спільного транскордонного плану розвитку чи програми,

- наявність локального рівня спільних регіональних структур і власних форм фінансування.

Існує три типи класифікації співробітництва в Європі на рівні регіонів:

- ⇒ транскордонне співробітництво (безпосередня сусідська кооперація в усіх напрямках життєдіяльності між усіма регіональними та локальними органами влади вздовж кордонів із залученням усіх учасників співпраці),

- ⇒ інтеррегіональне (міжрегіональне) співробітництво (в більшій мірі організоване, позаяк має давні традиції (регіональні/ локальні)),

- ⇒ транснаціональне співробітництво (внутрішньо пов'язане зі структурою Асоціації Європейських Прикордонних Територій (АЕВР)) [7].

Відповідно з другої половини ХХ століття в Європі починають формуватися основні інституційні форми транскордонного співробітництва. Спочатку транскордонні відносини розвивалися спонтанно в формі співробітництва місцевих органів влади, регіональних прикордонних співтовариств та громадськості у розвитку економічних, культурних і соціальних зв'язків, обмінів, завдяки інтенсифікації руху населення у прикордонних територіях країн Бенілюксу з метою вирішення спільних проблем у захисті навколишнього середовища, працевлаштування, спільного використання медичного обладнання тощо [6, с.327].

Класично, в багатьох випадках транскордонне співробітництво відбувалось, а навіть і нині подекуди відбувається неформально і визначається у координації зусиль учасників, розташованих по обидва боки кордону при реалізації спільних прикордонних ініціатив.

Тобто ініціативи, які були започатковані місцевими громадами протягом ХХ століття, поступово набувають організаційних рис і викристалізувалися у стійкі організаційно-правові форми транскордонної співпраці. Типи, форми транскордонного співробітництва є різноманітними, не існує універсальної форми транскордонної взаємодії. Однак, протягом десятиліть викристалізувалося *три основні інституційні форми транскордонної співпраці*, які мають «рамковий характер».

По-перше, це найбільш поширена на сьогодні форма транскордонного співробітництва – *єврорегіони* – інституційні форми об'єднання прикордонних регіонів з метою розвитку транскордонного співробітництва.

Перший Єврорегіон було створено у 1958 році на німецько-голландському кордоні (ЕУРЕГІО біля Гронау), а перша рекомендація Ради Європи про транскордонне співробітництво датується 1966 роком (Рекомендація № 470) [9].

Згідно основних положень Асоціації європейських прикордонних регіонів, єврорегіони з характерними особливостями, відмінними від їх окремих учасників, формуються з власними адміністративними і фінансовими ресурсами, а також правом прийняття рішень.

По-друге, це *робочі об'єднання*, які було сформовано вперше вздовж іспанського-португальського, іспансько-французького кордонів і в основному підтримують міжорганізаційну форму прийняття рішень і рідко мають власну самостійність та власні ресурси.

По-третє, це *регіональні ради, неофіційні асоціації* місцевих органів влади та транскордонних органів, які приймають форму неурядових організацій як приватного сектора, так і волонтерів.

Згідно нормативно-методичних документів Ради Європи, наявними є два підходи до визначення транскордонних інституцій – емпіричний та юридичний. В емпіричному підході категорія «*транскордонна інституція*» означає будь-яку організацію транскордонних відносин, визнану якщо не офіційно, то хоча б публічно. Зокрема, це можуть бути зв'язки, встановлені між асоціаціями по різний бік кордону, інституційовані протоколами, статутами, довгостроковими та регулярними контактами. У юридичному контексті *регіональна транскордонна інституція* – це міжнародний інструмент, визнаний міжнародним правом для регулювання відносин у прикордонних регіонах. Регіональна транскордонна інституція належить до компетенції певних адміністративних одиниць зацікавлених держав [11, с.327].

Цікаво відзначити, що вирішення політико-правового виміру функціонування певних форм транскордонного співробітництва спрямовано на встановлення, насамперед, прямих транскордонних відносин і на створення умов для прикордонних регіонів самим створювати інститути для співпраці.

Отже, однією з *найоптимальніших форм транскордонного співробітництва* європейських регіонів, тобто взаємодії прикордонних регіонів вздовж спільного кордону, вищою інституційною формою є *єврорегіони*. Як уже було сказано, перший єврорегіон за умов місцевої ініціативи було засновано у 1958 році на голландсько-німецькому кордоні. Втім, за умов невизначеності його інституційного розвитку, першим єврорегіоном вважається «Регіо Басілієнсіс», створений у 1963 році на німецько-французько-швейцарському прикордонні, де проживало 2,1 мільйона чоловік. На кінець ХХ століття цей єврорегіон розширився і поширюється до Страсбурга із загальною кількістю населення 4,6 мільйона чоловік.

Важливо виокремити і спільні географічні, історичні і культурні риси «Регіо Басілієнсіс»: «Рейн часто використовувався як умовний кордон, але місцеве населення вважало, що Рейн є джерелом постійних відносин та взаємозближення. Підтримка культурних зв'язків (мова, література, фольклор, архітектура) сприяла співробітництву у даному «Регіо» [8].

Натомість метою цієї форми транскордонної співпраці регіонів різних держав Європи було сприяння нівеляції повосенних локальних конфліктів, виявлення миротворчої активності на прикордонних територіях. Більше того, засобом превентивних механізмів, пом'якшувалося та послаблялось міждержавне протистояння після Другої світової війни. Слід зазначити, що «Регіо Басілієнсіс» як європейський прикордонний регіон з спільним кельтським походженням, розташований вздовж Верхнього Рейну, був об'єднанням «знизу» за ініціативи представників економічної сфери (компанії), політичної сфери (кантони) та академічної сфери (університети) із центром у Базелі.

На думку відомого швейцарського вченого, культуролога Дені де Ружмона, цей «регіон-перехрестя» – Регіо Басілієнсіс, який «простягався на три країни: Валь та його Інтерлянд у Швейцарії, Верхній Рейн у Франції та Баденська земля у ФРН ... є зібранням регіонів, звільнених від своєї Держави-Нації, яке вважатиме бажаним *вільно* відновити стосунки – національні, політичні, об'єкти періодичної ревізії і не виняткові, звичайно, а встановлені колись економічні, соціальні, культурні зв'язки» [1].

Інституційно «Регіо Басілієнсіс» є як асоціація із сприяння розвитку регіону Верхнього Рейну у рамках європейського регіонального транскордонного співробітництва. Виконавчим органом є Генеральний Секретаріат, який встановлює, розвиває і підтримує відносини з іншими європейськими організаціями, а також організовує дослідницьку діяльність та координацію проектів. У 1970 році було створено Міжнародний координаційний департамент, де разом із Генеральним Секретаріатом працюють на постійній основі лише три особи і п'ять – тимчасово. У 1976 році створена тристороння Конференція і у 1992 році було засновано Раду Верхнього Рейну [8, с.86-89].

Визначаючи важливе значення єврорегіону, слід зазначити і його європейський рівень співпраці, тобто так звану «дипломатичну визначність» на континенті. Так, «Регіо Басілієнсіс» у 1971 році брав участь у створенні Асоціації європейських прикордонних регіонів. «Регіо Басілієнсіс» є членом наступних комітетів з транскордонного співробітництва: французько-німецько-швейцарська Міжурядова комісія (яка

набула міжнародного статусу з 1976 року і включає три делегації по вісім членів на чолі з міністром закордонних справ), французько-німецько-швейцарська конференція з проблем Верхнього Рейну, тристоронній конгрес, робочі та проектні групи тощо. Конкретні напрями співпраці чітко визначені Міжурядовою комісією у сфері регіональної економічної політики (1976 рік), охорони навколишнього середовища (1976 рік), культури (1978 рік), залізничного транспорту (1978 рік), регіональної транспортної політики (1983 рік), засобів масової інформації (1985 рік), планування регіонального простору (1988 рік) [8, с. 86-89].

Підкреслимо, що учасники єврорегіону «Регіо Басілієнсіс» вирішують конкретні проблеми, які є спільними для трьох сторін, активно залучаючи муніципалітети, приватний сектор і що особливо важливо – науковців університетів, як приклад і нині постійно діюча програма «Регіон і Університет», в рамках якої було розроблено інноваційну програму єврорегіону.

Інші дві форми транскордонного співробітництва – **робочі об'єднання**, різнопланові **асоціації**, регіональні ради визначають в цілому посилення ролі регіонів, прикордонних регіонів Європейського Союзу. Більше того, формування європейської системи регіонів за умов посилення процесу європейської інтеграції, призвело до формування як на теоретичному, концептуальному, так і на практичному рівні «Європи регіонів».

На сьогодні регіони в Європі набули певної політичної ваги, вони безпосередньо формують контакти з Радою Європи, а також і Європейським Союзом, відкривають свої представництва у Страсбурзі і у Брюсселі. Цікаво відзначити, що з 70-х років ХХ століття регіони Європи все в більшій мірі шукають спільні інтереси, формують інституційні форуми своїх інтересів та починають створювати міжнародні асоціації регіонів. К.Содупе відомий регіоналіст, відзначає, що такі міжнародні асоціації регіонів, умовно можна поділити на дві групи: по-перше, це презентаційні асоціації, сформовані з метою захисту та лобювання своїх інтересів в ЄС, по-друге, це функціональні асоціації, регіони в яких об'єднані на основі вирішення спільних цілей, конкретних регіональних проблем [10, с.61 – 62].

Як приклад першого типу – **презентаційних асоціацій** – необхідно відзначити **Асоціацію Європейських Прикордонних Регіонів** (Association of European Frontier Regions), яка була створена у 1971 році і об'єднує як прикордонні, так і транскордонні регіони (близько 40 членів).

Асоціація створена з метою презентації спільних інтересів регіонів, проведення міжнародних форумів, конференцій. Найбільш резонансною подією була розробка і презентація

у 1981 році Хартії прикордонних та транскордонних регіонів (змінена і доповнена у 1987 році). У Хартії, зокрема, підкреслювалось, що прикордонні та транскордонні регіони виступають в якості рушійної сили регіонального розвитку. У 1990-1993 рр. Асоціація за фінансової підтримки ЄС здійснювала пілотний проект LACE, в рамках якого надавалась технічна допомога прикордонним регіонам. Асоціація європейських прикордонних регіонів є також дорадчим органом Ради Європи та ЄС.

Важливо також відзначити **Асоціацію Європейських Регіонів**, створену у 1998 році, яка об'єднує 296 членів з 23 країн Європи, а також і **Асамблею Європейських Регіонів (АСР)**, що налічує близько 300 регіонів Європи, включаючи нові незалежні країни Східної Європи.

Функціональні Асоціації, другий тип міжнародних асоціацій, презентовані в більшій мірі і більш різнопланово.

Робоче об'єднання Альп (The Working Communities of the Alps) – це класичний приклад транскордонного співробітництва регіонів Австрії, Швейцарії і Італії в регіоні Альп, створене у 1972 році, який має три робочі комітети: робочий комітет Центральних Альп, робочий комітет Східних Альп, робочий комітет Західних Альп. Метою організації є вирішення проблем, досягнення консенсусу в таких сферах, як екологія, культура і економіка, і сприяння порозумінню людей у прикордонні.

Конференція периферійних приморських регіонів (The Conference of Peripheral Maritime Regions) створена у червні 1973 року. Вона сьогодні налічує понад 100 членів. Конференція виконує дві основні функції: а) виступає за перенесення економічної активності з центральних в периферійні і приморські регіони; б) сприяє спільним ініціативам, що базуються на використанні ресурсів приморських територій. Європейська Хартія Прибережних Регіонів (European Coastal Charter), прийнята Конференцією у 1990 році, отримала офіційний статус після затвердження її Європейським парламентом. Організаційно Конференція складається з 4-х комісій: комісії островів, комісії Північного моря, середземноморської комісії та атлантичної комісії [10, с.65].

Робоча група традиційних індустриальних регіонів (The Working Group of Traditional Industrial Regions) є класичним взірцем об'єднання на основі спільних інтересів. Вона була створена у 1984 році та об'єднує близько 20-ти регіонів Європи. Основною метою групи є обмін досвідом та зміцнення зв'язків між регіонами зі схожими індустриальними традиціями. За часів реформи регіональної політики, Робочій групі в середині 80-х вдалось пролобіювати включення до нових пріоритетів

структурних фондів, фінансування регіонів з падінням виробництва промислової продукції (т.зв. objective 2).

«Чотири двигуни Європи» (Four Motors of Europe). Ця асоціація була створена у 1988 році і об'єднала німецьку землю Баден-Вюртенберг, автономні комітети іспанської Каталонії, регіони італійської Ломбардії та французький регіон Рон-Альпи. Деякі інші регіони підписали з асоціацією протоколи про співпрацю. Основними напрямками співпраці в рамках асоціації були розвиток транспортної інфраструктури та комунікацій, співпраця в галузі нових технологій, науки та культури. Пізніше до цього переліку додали економічний розвиток, професійну перепідготовку, охорону навколишнього середовища та соціальну політику. У 1995 році керівники регіонів підписали документ про спільну європейську стратегію для «Чотирьох двигунів Європи» [10, с. 66].

Засобом єврорегіонального розвитку намагаються досягти такої критичної маси (в економічному сенсі), яка на думку відомого вченого Д. Скотта, підсилить когезію прикордонних регіонів країн Європи, викличе зацікавленість у інвесторів й інших міжнародних інституцій [12].

Таким чином, маємо конкретно-історичний приклад, коли «регіональна»

самоідентифікація концептуально обумовила формування європейської моделі транскордонної співпраці на регіональному рівні як приклад «демократизації» міжнародних відносин.

На сьогодні, концепція «народної дипломатії прикордонних регіонів», яка об'єднана спільними інтересами з метою подолання недовіри, непорозуміння і, відповідно, формування добросусідських відносин, солідарності слугує прикладом демократії, стабільності народних демократій європейських країн.

Безперечно, що єврорегіони не тільки найвища інституційна форма транскордонного співробітництва, але й мають найрозгалужену мережу інституційних, функціональних зв'язків на прикордонних територіях сусідніх країн. Головною метою єврорегіонів є те, щоб їх визнали такими міжнародними організаційними інституціями, які у даному регіоні займаються економічними, екологічними, соціальними, культурними інституційними проблемами. Подальші наукові дослідження з даної тематики продовжуватимемо в контексті аналізу імплікації принципів, механізмів і форм єврорегіонального співробітництва на теренах України.

1. Дені де Ружмон. Відкритий лист до Європейців // Дені де Ружмон. Європа у грі. Шанс Європи. Відкритий лист до Європейців. – Львів, 1998. – С.245 – 246.
2. Європейський Союз: Консолідовані договори/ Пер. Ю. Петрусь. – К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.
3. Лендшел М. Механізми реалізації регіональної політики в Україні // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів. – Київ: Міленіум, 2001. – 168 с.
4. Методические материалы по организации приграничного сотрудничества местных и региональных властей Европы. – Совет Европы. – Страсбург, 1995.
5. Повідомлення Європейської Комісії. «Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструмента відносин з країнами-сусідами» - Brussels, 1 липня 2003 р. COM(2003) 393 final. – Режим доступу: http://www.delukr.cec.eu.int/ua/eu_and_country/bilateral_relations.htm
6. Розширена Європа – Сусідні країни. Нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами. (11.03.2003) Повідомлення Європейської Комісії для Ради та Європейського Парламенту. – Режим доступу: http://www.delukr.cec.eu.int/ua/eu_and_country/bilateral_relations.htm
7. Хефлігер Крістіан. «Регіо Басілієнсіс» та регіони Верхнього Рейну. Європейська модель // Будівництво нової Європи: прикордонне співробітництво у Центральній Європі. Інститут досліджень проблем Сходу – Заходу. – Ужгород: Закарпаття, 1997. – С.85 – 86.
8. Cross-border cooperation development. A practical manual. November 2001. Association of European Border Regions' LACE. The TACIS CBC Regional Capacity Building Initiative project (RCBI) project. – 182 p.
9. Handbook of Transfrontier co-operation. 2006 edition. Professor Charles Ricq. University of Geneva. Council of Europe. – 2001 p.
10. Кера Содупе. The European Union and Inter-regional Co-operation // Paradiplomacy in action. Frank Cass, 1999. – 223 p.
11. Practical Guide to Cross-border Cooperation. Third Edition, European Commission 2000. – 217 p.
12. Scott J. Dutch-German Euroregions: A model Transboundary Cooperation. Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives. Scott J., Sweedler A., Ganster P., Eberwein W-D. (eds.), IRS. Berlin, 1996. – P. 83 – 107.

РЕЗЮМЕ
ПРИНЦИПЫ, МЕХАНИЗМЫ И ФОРМЫ ТРАНСГРАНИЧНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА РЕГИОНОВ ЕВРОПЫ

Кулчар Т.Ф. (Ужгород)

В статье рассматриваются основные институциональные формы трансграничного сотрудничества регионов Европы. В ходе исследования особое внимание было уделено анализу теории и практики трансграничного сотрудничества регионов Европы, что имеет особенно важное значение.

Ключевые слова: Украина, Венгрия, Европа, еврорегион, трансграничное сотрудничество.

SUMMARY
PRINCIPLES, MECHANISMS AND FORMS OF THE CROSS-BORDER
COOPERATION REGIONS IN EUROPE

T. Kulchar (Uzhhorod)

The article discusses the basic institutional forms cross-border cooperation regions in Europe. During the study, special attention was paid to the analysis of the theory and practice of cross-border regions in Europe, which is particularly important.

Key words: Ukraine, Hungary, Europe, Euroregion, cross-border cooperation.