

УДК 327(477)

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Кулчар Т. Ф. (Ужгород)

У статті розглядаються особливості європейського досвіду транскордонного співробітництва. У рамках наукової публікації досліджені основні правові механізми реалізації політики українсько-угорського транскордонного співробітництва. Аналіз теорії і практики європейського транскордонного співробітництва, що має особливо важливе значення внаслідок розширення ЄС на схід.

Ключові слова: Україна, Угорщина, транскордонне співробітництво, регіон, конвенція.

Інституційно-правовий вимір формування транскордонного співробітництва в Європі визначається низкою міжнародних документів такої респектабельної міжнародної організації, як Рада Європи. Утім, саме з часів реформ Євросоюзу, після підписання Маастрихтської угоди, Європейський Союз все в більшій мірі не тільки приділяє увагу розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, але виділяє на заходи транскордонної співпраці окремі кошти. Безперечно, тут слід відмежовувати цілі і засоби транскордонної та міжрегіональної взаємодії, адже, як відомо, пріоритет для Євросоюзу мають питання безпеки, захист нового східного кордону Європейського Союзу.

Науково-теоретичне і практичне дослідження транскордонного співробітництва регіо-

нів Європи та України має актуальне значення саме через активізацію європейського інтеграційного поступу України на регіональному та міжрегіональному рівнях. «В рамках розширеного Європейського Союзу, розвинене транскордонне співробітництво вступило в стадію активізації на основі суттєвого пониження бар'єрного характеру внутрішніх для ЄС державних кордонів і стає засобом успішної реалізації, будівництва цілісної «Європи регіонів», - наголошує проф. Є. Кіш [14].

Особливості європейського досвіду розвитку транскордонного співробітництва були об'єктом аналізу К. Гарві [28], М. Гарта [26; 27; 29], Ж. Людвіг [30], І. Шулі-Закара [31] тощо. Питанням транскордонного співробітництва присвячено чимало праць науковців України –

істориків, економістів, юристів. Найбільші здобутки щодо проведення аналітичних досліджень мають науковці двох академічних шкіл - львівської (Інститут регіональних досліджень НАН України) та ужгородської (Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України). Релевантні наукові розвідки презентовані економістами Н. Мікулою [16; 17] і А. Баян [1], зокрема щодо розвитку міжрегіонального співробітництва та євро-регіонів. Здобутки вітчизняних вчених стосовно аналізу білатеральних транскордонних зв'язків представлені дослідженнями науковців Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України [18; 22; 23]. Так, наприклад, цільові дослідження з транскордонного співробітництва у центральноевропейському регіоні презентовані у дослідженнях Є. Кіш [9; 10; 11; 12; 13], конкретно діяльність Карпатського євро-регіону була об'єктом аналізу М. Лендзел [8; 15], деякі правові аспекти розвитку транскордонного співробітництва висвітлені у публікаціях Г. Диниса, історичний зріз питання докладно презентовано у публікаціях І. Сюсько, В. Дербака [2; 3; 6].

Втім, на сьогодні, за умов східного розширення ЄС після 2004 року, вченими і дослідниками з євро-регіонального розвитку, тематика якісного оновлення системи транскордонного співробітництва, виокремлення нових стратегічних напрямів розвитку транс даної взаємодії за нових геополітичних умов залишається мало вивченою.

Втім, на сьогодні, за умов східного розширення ЄС після 2004 року, вченими і дослідниками з євро-регіонального розвитку, тематика якісного оновлення системи транскордонного співробітництва, виокремлення нових стратегічних напрямів розвитку цієї взаємодії за нових геополітичних умов залишається недостатньо дослідженою.

Метою даного наукового дослідження є аналіз європейського досвіду транскордонного співробітництва у інституційно-правовому вимірі. Завданням наукового аналізу є з'ясування загальноприйнятих політико-правових норм зазначеної співпраці регіонів Європи, а також дослідження особливостей їх реалізації в українсько-угорському вимірі.

Поліваріантність європейських досліджень інституційно-правового виміру сфокусована на практичній реалізації так би мовити базового юридичного документу з питань транскордонного співробітництва - Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, яку було підписано у Мадриді 21 травня 1980 року.

В українсько-угорському контексті, зпоміж низки політико-правових документів країн Європи, які стосуються міжрегіональної кооперації та транскордонної співпраці, рельєфно ви-

значається, як базовий європейський документ Ради Європи – так звана Мадридська конвенція, а саме - *Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями* (ETS No106), яку було підписано у Мадриді 21 травня 1980 року. Дана Конвенція визначає сутність “*транскордонного співробітництва*”, – “яке означає будь-які спільні дії, спрямовані на поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох держав, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей” (стаття 2) [5].

Мадридську Конвенцію ратифікувала як Верховна Рада України, так і Державні Збори (Парламент) Угорщини. Таким чином, як зазначають експерти, цей важливий європейський документ, його *положення* (міжнародно-правові норми стосовно міжрегіонального співробітництва, закріплені у Конвенції) стали частиною національного законодавства України і Угорщини, отже *мають пріоритет над внутрішнім правом сусідніх країн*, згідно зі статтею 27 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів 1969 року [14].

Наступні положення, статті визначають власне суб'єктів співробітництва – територіальні власті та общини (стаття 2), механізм реалізації домовленостей і угод, їх типологію (стаття 3-7). У додатку визначені типові міждержавні угоди про даний вид локальної співпраці на місцевому та регіональному рівнях, а також рамкові угоди, договори та статuti, які можуть слугувати основою для даного виду співробітництва між територіальними общинами або властями [5].

В контексті нашого дослідження в інституційно-правовому вимірі на особливу увагу заслуговують три додаткові протоколи до цієї Конвенції. Додатковий Протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який набув чинності 1 грудня 1998 року, по суті, посилює Рамкову Конвенцію, визначаючи право територіальних общин або властей: «укладати угоди про транскордонне співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, передбачених в їхніх статутах, із дотриманням національного законодавства» (стаття 2) [4]. Принципово важливим є і можливість створення сторонами органу транскордонного співробітництва (статті 3-4), що є основою для розбудови інституційної інфраструктури транскордонного співробітництва по обидва боки кордону [4].

Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується між територіального співробіт-

ництва, спрямований встановити правові рамки для взаємовідносин між територіальними общинами або властями двох та більше Договірних Сторін, які розташовані поблизу одна одної. Згідно статті 1 «Міжтериторіальне співробітництво» означає будь-яку спільну діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами або властями двох та більше Договірних Сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми властями, включаючи укладання з територіальними общинами або властями інших держав угод про співробітництво» [20].

На сьогодні найактуальнішим документом для регіонів України, з точки зору ратифікації і реалізації його положень є Протокол №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно Об'єднань євро-регіонального співробітництва (ОЕС). Протокол має на меті закласти фундаментальні правові засади, що регулюють правосуб'єктність та порядок утворення ОЕС. Правила імплементації закладені у національному законодавстві договірних сторін, навіть статті 1 і 2 – зобов'язання і терміни, спрямовує на використання положень Мадридської конвенції [21].

На міждержавному рівні між Україною та Угорською Республікою у Будапешті 11 листопада 1997 року було підписано Угоду між урядом України та урядом Угорської Республіки про транскордонне співробітництво: «Уряд України та Уряд Угорської Республіки, які надалі іменуються «Договірні Сторони», усвідомлюючи переваги співробітництва між органами місцевого та регіонального самоврядування, що було сформульовано в «Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями», підписаної в місті Мадриді 21 травня 1990 року, до якої приєдналися країни Договірних Сторін, враховуючи набутий досвід співробітництва між місцевими та регіональними владами в Європі, які створюють умови для ефективного виконання їх завдань, а також сприяють розвитку адміністративних одиниць, домовились про підтримку та сприяння транскордонному співробітництву між органами місцевого та регіонального самоврядування (стаття 1) [24].

Статті 2 і 3 визначають дефініції та суб'єктів співпраці, статті 5 і 6 визначають можливість, механізм створення і фінансування Змішаної Комісії з метою координування конкретних завдань співробітництва [24].

Особливої уваги заслуговує стаття 7, де конкретно дано перелік транскордонного співробітництва у наступних сферах: розвиток населених пунктів і регіонів; транспорт та зв'язок; енергетика; охорона навколишнього середовища та природи; охорона водних ресурсів та їх раціональне використання; забруднення повітря та зни-

ження рівня шуму; освіта, професійне навчання, наукові дослідження; охорона здоров'я; туризм, проблеми населення прикордонної зони; питання, пов'язані із створенням та функціонуванням контрольно-пропускних пунктів; транскордонне економічне співробітництво; гуманітарне співробітництво [24].

Організаційно-правовий вимір українсько-угорської транскордонної співпраці регулюється також і на регіональному, локальному рівнях – підписано низку угод між прикордонними областями Закарпатською областю України та комітатом Саболч-Сатмар-Берег Угорщини.

На особливу увагу заслуговує досвід Закарпатської області України. Так, про якісно новий рівень європейського інтеграційного процесу на регіональному та міжрегіональному/транскордонному рівнях свідчать дії органів місцевого самоврядування Закарпаття. 27 грудня 2002 р. Закарпатська обласна рада схвалила Програму розвитку транскордонного співробітництва на 2003 р., серед пріоритетів якої було визначено розробку разом із партнерами із сусідніх регіонів Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії Стратегії розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні на 2003-2011 роки [25].

Зауважимо, що ця Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області кожен рік вдосконалюється, визначаються нові пріоритети і заходи стосовно підвищення ефективності транскордонної співпраці прикордонного регіону Закарпаття.

На національному рівні жодна європейська країна, включно і Угорська Республіка, не мають окремих законів про транскордонне співробітництво. Втім, Україна має такий закон - Закон про транскордонне співробітництво, який набрав чинності 24 червня 2004 року [7], і Постанову Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 587 «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів» [19], (із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабміну № 270 від 01.03.2003 р. та № 1402 від 04.09.2003 р.), де чітко визначається: «Розвиток єврорегіонів на території України здійснюється відповідно до вимог актів законодавства, зокрема Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про зовнішньоекономічну діяльність», Указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики та Угоди про партнерство і співробітництво між Європейськими співтовариствами, їхніми державами-членами та Україною, інших міжнародних договорів України», - які також визначають організаційно-правове регулювання транскордонного співробітництва в Україні.

Водночас, згідно Закону України про *транскордонне співробітництво*, (ст.1) це – спі-

льні дії, спрямовані на поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами та місцевими органами виконавчої влади України і територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, культурних та інших зв'язків і добросусідських відносин між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва на принципах визнання суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав; урахування під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва; узгоджене усунення політичних, економічних, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці (ст.2) [7].

Важливою інституційною формою транскордонного співробітництва є *євро регіони* – двохсторонні і багатосторонні міжнародні асоціації та об'єднання прикордонних адміністративно-територіальних одиниць України та Угорщини. Українські і угорські прикордонні регіони, а також Польщі, Словаччини і Румунії у лютому 1993 року заснували *міжнародну асоціацію Карпатський Євро регіон*.

В інституційно-правовому вимірі згідно Мадридської конвенції *євро-регіони* – це одна з інституційних форм транскордонного співробітництва. Закон України про транскордонне співробітництво містить визначення *євро регіону* (ст.1) – як організаційної форми співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво [7].

Згідно зазначеної постанови Кабміну, основними напрямками співробітництва створених *євро регіонів* України є поєднання зусиль в економічній сфері, розбудові соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництва та модернізації інфраструктури кордону, роз-

витку транспортної мережі, науковій та культурній співпраці, охороні навколишнього природного середовища, обміні досвідом між відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємній допомозі в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьбі зі злочинністю і нелегальною міграцією тощо. Основними завданнями щодо подальшого розвитку євро регіонів є: підтримка взаємовигідних зв'язків із сусідніми країнами, країнами-кандидатами та державами ЄС; здійснення заходів для поступового усунення перешкод (адміністративних, правових), що стримують розвиток транскордонної взаємодії; приведення українського законодавства з питань регіонального співробітництва у відповідність з міжнародними нормами [19].

Таким чином, вищезазначені європейські документи є базовими з розвитку транскордонного співробітництва між регіонами України та Угорщини. У політико-правовому, організаційному вимірах сформовано європейського рівня міжнародно-правову, договірну базу українсько-угорського транскордонного співробітництва, яка створює правові рамки і засади двосторонніх транскордонних стосунків для ефективного співробітництва прикордонних адміністративно-територіальних одиниць України і Угорщини.

На нашу думку, українсько-угорське транскордонне співробітництво, виступає як цілісна інституційно-правова система транскордонної взаємодії європейського рівня на двосторонній і багатосторонній основі, яке є підрівнем системи міжнародних відносин між Україною та ЄС, включно і поступом європейської інтеграції України.

Отже, саме засобом розвитку транскордонного співробітництва можливо якісно оновити і активізувати євро-інтеграційні прагнення України на регіональному рівні. Перспективи подальших наукових розвідок плануємо визначити у порівняльному аналізі дії євро-регіонів України та країн Європейського Союзу.

1. Балян А.В. Міжрегіональне, транскордонне співробітництво України за умов розширення Європейського Союзу / А.В. Балян – Ужгород: Ліра, 2005. – 320 с.
2. Дербак В.І., Динис Г.Г., Сюсько І.М. Правові аспекти транскордонного співробітництва України з державами Центральної та Східної Європи // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія. Вип.2. – Ужгород: УжНУ, 2005. – С.236-244.
3. Динис Г., Дербак В., Сюсько І. Транскордонне співробітництво України / Г.Динис, В.Дербак, І.Сюсько // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки. – 2001. – Вип. 10. – С. 110-127.
4. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (ETS No106) – Мадрид, 21 травня 1980 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

6. Закарпаття в транскордонному співробітництві України з державами Центрально-Східної Європи // Нариси історії Закарпаття. – Том III. Ужгород, 2003. – С.252-268.
7. Закон України “Про транскордонне співробітництво” 24 червня 2004 року. № 1861–IV. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
8. Карпатський Євросерегіон як модель регіонального співробітництва у Центральній і Східній Європі / Ілько І., Палінчак М., Лендшел М. – Ужгород. - 1998. - 43 с.
9. Кіш Є. Українсько-угорське транскордонне співробітництво: можливості та пріоритети у ХХІ столітті (українською та угорською мовами). – Ужгород: Ліра, 2003. – 124 с.
10. Кіш Є. За стандартами транскордонної взаємодії // Політика і час. – 2003. – №10 –С.79-84.
11. Кіш Є. За програмою сусідства: Транскордонне співробітництво України після східного розширення Європейського Союзу // Політика і час. – 2004. – № 12 – С.27-34.
12. Кіш Є. Новий статус на нових кордонах Феномен євросерегіонів у ХХІ столітті // Політика і часу – 2005. – № 4 – С.82-90.
13. Кіш Єва. Проблеми транскордонного співробітництва України і Євросоюзу // Політичний менеджмент. – Київ, 2006. – № 5 (20) – С.131-144.
14. Кіш Є. Центральна Європа в сучасній системі євросерегіональної інтеграції Монографія / Єва Кіш. – Ужгород: Ліра, 2008. – 114 с.
15. Лендшел М. Досвід Карпатського Євросерегіону: поштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва / Лендшел М. // На шляху до Європи. Український досвід євросерегіонів. – К.: Логос, 2000. – С.49-70.
16. Мікула Н.А. Євросерегіони: досвід та перспективи. – Львів: ІРД НАН України, 2003. – 222 с.
17. Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 394 с.
18. На шляху до Європи. Український досвід євросерегіонів. / Інститут Схід-Захід. – К.: Логос, 2000. – С.13-34.
19. Постанова КМУ від 29 квітня 2002 р. № 587 “Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євросерегіонів” (із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабміну № 270 від 01.03.2003 р. та № 1402 від 04.09.2003 р.).
20. Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
21. Протокол №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
22. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. / Інститут Схід – Захід. – Київ: Логос, 2000. – С.28-61.
23. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами. / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна”. – К: “К.І.С.”, 2004. – С.183-193.
24. Режим доступу: www.rada.kiev.ua/laws; <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
25. Стратегія транскордонного розвитку “Карпати 2004-2011”. – Ужгород, 2003. – С.4-8.
26. An Enlarged Europe. Regions in Competition? (edited by Sally Hardy, Mark Hart, Louis Albrechts, Anastasios Katos). – London, 1995 – 352 p.
27. Hart, Mark. Convergence, Cohesion and Regionalism: contradictory trends in the new Europe In: Modern Europe. – London, 1998. – 304 p.
28. Harvie, Christopher. The Rise of Regional Europe. Historical Connections. – London-New York, 1994. – 92 p.
29. Jeffery, Charlie. The Regional Dimension of the European Union. – London, 1997. – 223 p.
30. Ludvig Zsuzsa. Együttműködés és felzárkózás a Kárpátok Eurórégióban. – Budapest: Stádium, 2002. – 139o.
31. Süli-Zakar István. A Kárpátok Eurórégió interregionális szövetség tiz éve. – Debrecen, 2003. – 421 o.

РЕЗЮМЕ

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Кулчар Т.Ф. (Ужгород)

В статье рассматриваются особенности европейского опыта трансграничного сотрудничества. В рамках научной публикации исследованы основные правовые механизмы реализации политики украинско-венгерского трансграничного сотрудничества. Анализ теории и практики европейского трансграничного сотрудничества имеет особенно важное значение вследствие расширения ЕС на восток.

Ключевые слова: Украина, Венгрия, трансграничное сотрудничество, регион, конвенция.

SUMMARY

EUROPEAN EXPERIENCE OF THE CROSS-BORDER CO-OPERATION

T. Kulchar (Uzhgorod)

In the article the evolution of the specific European experience of the cross-border co-operation, is considered. In the framework of scientific publication the main political mechanisms of implementing the Ukrainian-Hungarian policy of cross-border co-operation are investigated. Analysis of theory and practice of European cross-border co-operation has a particular importance in the context of EU enlargement to the East.

Key words: Ukraine, Hungary, cross-border co-operation, region, convention.