

О. КОЗЮПА (Луцьк)

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АСПЕКТІВ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Курс на європейську інтеграцію вже сьогодні вимагає від нашої держави нових підходів до реалізації європейської регіональної політики. Регіональна інтеграція як сутнісне явище виступає чинником активізації європейської інтеграції, самостійності регіонів та забезпечує демократичні умови існування громадян. Поряд з національним і наднаціональним рівнем влади, на перший план виходить регіональний аспект здійснення політики. Ефективним та дієвим способом інтеграції до європейського співтовариства є реалізація країною політики добросусідства. Одним із елементів регіонального розвитку є здійснення транскордонної співпраці.

За час, що минув після постсоціалістичних трансформацій, у Європі з'явилися усі передумови для розвитку транскордонної співпраці за участю прикордонних регіонів України. Державний кордон, який в минулому не стимулював економічний розвиток господарства прикордонних територій, в нових економічних та політичних умовах перетворився у фактор, що загалом сприяє соціально-економічному піднесенню продуктивних сил, налагодженню відповідного прикордонного співробітництва. Після набуття Україною статусу сусіда Європейського Союзу здійснення транскордонного співробітництва на нових засадах та формах є особливо важливим для українського суспільства та регіонів.

Мета статті полягає в тому, щоб з теоретичної точки зору дослідити основи здійснення транскордонної співпраці як чинника інтеграції України в Європейське співтовариство. Вирішення поставленої мети передбачає розв'язання наступних завдань:

- з'ясувати теоретичні основи та перспективи здійснення транскордонного співробітництва;
- розкрити зміст євроінтеграції на регіональному рівні;
- визначити сутність та функціональну роль євро регіонів у системі транскордонного співробітництва;
- узагальнити досвід євро регіонального співробітництва регіонів.

Українськими та зарубіжними вченими зроблено досить багато в аналізі проблем транскордонної співпраці та європейської інтеграції. Питання теоретичної та практичної розробки аспектів процесу транскордонного співробітництва, аналіз методів та принципів здійснення транскордонної співпраці, фінансова підтримка євроінтеграційних процесів викладені у дослідженнях П. Бельського, Н. Мікули, Є. Кіш, М. Долішнього, М. Стеценка, Б. Карпінського, Ш. Ріка, Б. Кавалко, Ю. Макогона та інших. Розвитку транскордонного співробітництва в контексті європейської інтеграції на прикладі конкретних прикордонних регіонів присвячені роботи П. Луцишина, Н. Луцишин, Д. Філеп, Р. Федан, М. Лендьела, П. Студентка, Б. Дяченка, К. Хом'юк, О. Вишняк, З. Бройде, І. Студеннікова, С. Максименка та інших.

У зв'язку з поширенням процесів глобалізації та інтернаціоналізації господарського життя, відбувається посилення прикордонної взаємодії регіонів через розвиток прикордонної інфраструктури та прикордонної торгівлі. Взагалі під самим поняттям "співробітництво" розуміють об'єднання зусиль у вирішенні певних завдань, які не можуть бути вирішені лише однією зі сторін. Існують різні рівні співробітництва: міжнародне, міждержавне, міжрегіональне, прикордонне і транскордонне [9, с. 22].

Поняття "транскордонне співробітництво" (у англійських аналогах "trans-border/trans-boundary cooperation") дослівно тлумачиться як "співробітництво через кордон". Виходячи з формулювання, зафіксованого у Європейській конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади (1980 р.), транскордонне співробітництво – це будь-які дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або владами, які знаходяться під юрисдикцією двох або кількох держав і укладання з цією метою необхідних угод або досягнення домовленостей [11, с. 107].

Існують різні трактування поняття транскордонного співробітництва різними авторами. Зокрема, вчені Західного регіонального центру НАНУ М. Долішній та П. Бельський транскордонним співробітництвом називають "специфічну сферу зовнішньоекономічної, політичної, екологічної, культурно-освітньої та інших видів діяльності, котру здійснюють на регіональному рівні". Воно має низку особливостей, що визначені наявністю кордону і необхідністю його облаштування, спільним використанням природних ресурсів і вирішенням проблем екологічної безпеки, ширшим взаємним спілкуванням населення сусідніх держав та особистими зв'язками людей, вищим навантаженням на інфраструктуру [12, с. 83]. Д. Стеченко

розглядає транскордонне співробітництво як "інтенсивне прикордонне співробітництво у всіх сферах життя" та господарську форму, яка "сприяє поживленню регіонального розвитку, активному включенню країн у сучасний інтегрований світ" [12, с. 84]. П. Луцишин визначає транскордонне співробітництво як засіб, за допомогою якого регіони чи органи територіального самоврядування об'єднують свої зусилля з метою розв'язання спільних проблем [6, с. 69].

Здійснення транскордонного співробітництва можливе лише за наявності державного кордону між прикордонними територіями і торкається різних сфер життя і діяльності людей. Транскордонне співробітництво відбувається в межах державних структур і прикордонних територій. Мета такого співробітництва – подолання перешкод, що утворюють національні території для співпраці у спірних питаннях стосовно соціальної і економічної політики, інфраструктури, технології, культури і довкілля.

Згідно з уявленнями Ради Європи, транскордонне співробітництво не є:

1) зовнішньою політикою даної держави, а стосується зв'язків між органами влади на локальному та регіональному рівнях;

2) засобом, за допомогою якого територіальні самоврядування здобули б компетенції, якої не можуть мати згідно їх внутрішнього законодавства;

3) засобом для створення нової форми локальних чи регіональних органів влади [6, с. 72].

Транскордонне співробітництво є важливою особливістю сучасних міжнародних зв'язків європейських регіонів, оскільки на кордоні безпосередньо пересікається багато стратегічно важливих проблем. Прикладом подібних утворень можуть слугувати так звані транскордонні регіони.

Транскордонний регіон – це частина прикордонного простору, що являє собою контактну зону взаємодії територіально-господарських та інших структур двох або більше держав, і де ця взаємодія здійснюється в різних формах і сферах діяльності, маючи свою направленість, впорядкованість та інтенсивність, що відмінні в різних точках території [3]. Транскордонний регіон охоплює прикордонні території держав. Прикордонний регіон – це територія з власною історією, екологією, етнічними групами, економічними можливостями, яка перебуває під юрисдикцією певної держави і відмічається наявністю кордону [3].

З географічної точки зору транскордонний регіон становить певну територію з характерними для неї природно- і суспільно-географічними чинниками, яка займає прикордоння принаймні двох країн. Для нього властиві тісні виробничі і соціально-економічні зв'язки. Про об'єктивний процес формування транскордонного регіону свідчить рівень розвитку різного роду зв'язків, які здійснюються між двома територіями країн, що мають спільний кордон. Без таких зв'язків існування транскордонного регіону неможливе [1, с. 48].

Транскордонне співробітництво реалізується у кількох напрямках: урядово-регіональному і регіонально-локальному. Урядово-регіональне співробітництво в основному спирається на міжнародні умови реалізації чи на регіональні планові комісії і поширені там, де існує велика централізація управління. Регіонально-локальне співробітництво розвивається досить спонтанно. Позитивними рисами такого співробітництва є особисті контакти з сусідами, викликані господарськими проблемами.

Транскордонному співробітництву на регіональному рівні властиві чотири етапи процесу розвитку: 1) ознайомлення і встановлення існуючих зв'язків між партнерами регіону; 2) визначення стратегії розвитку; 3) розробка і забезпечення програм розвитку; 4) наставництво й оцінка [7, с. 42].

На першому етапі партнери досліджують прикордонні регіони, зближуються з інституційними структурами в межах обох країн, визначають переваги і напрямки співробітництва. На другому етапі визначають сильні і слабкі сторони в можливостях транскордонного співробітництва і окреслюють території для діяльності. Даний етап вимагає створення більш розвинених інституційних структур, зокрема, діяльність робочих груп, створених на спільній основі. Фінансування здійснюється паралельно чи спільно. Наступний етап вимагає наявності формальних інституційних структур, які охоплюватимуть співробітництво на локальному і регіональному рівнях своїх країн. Тут існує широка мережа вибору. Вона може включати адміністративні структури з об'єднаними проектами і законно встановлені транскордонні інститути з певною фінансовою, технічною функціями.

Транскордонне співробітництво здійснюється на основі ряду принципів, які є обов'язковими для повноцінної реалізації такої співпраці між прикордонними регіонами держав-сусідів. Це, зокрема: принцип незалежності у прийнятті рішень, щодо розвитку транскордонної співпраці; принцип системності та комплексності, що дає можливість для розвитку різних рівнів співпраці прикордонних регіонів; принцип законності; проблемності, що допомагає у вирішенні спільних проблем; принцип рівноправності та узгодженості інтересів, що забезпечує рівні можливості транскордонної співпраці усім регіонам та враховує інтереси територіальних громад; та інші.

Найпростішою формою транскордонного співробітництва є прями контакти між територіальними громадами, які здебільшого носять неформальний характер та спрямовані на спільні дії у випадку виникнення надзвичайних ситуацій. Виділяються різні організаційні форми транскордонного співробітництва: угоди, спільні проекти та програми, єврорегіони, безпосередні зв'язки та ін.

Транскордонна співпраця в Європі може здійснюватись різними способами та засобами. Це може бути співробітництво територіальних місцевих органів та громадськості для вирішення якоїсь однієї конкретної проблеми (виникнення по обидва боки кордони надзвичайної ситуації, або стихійного лиха, подолання якого вимагає участі двох сторін). Ним може бути транскордонне співробітництво, що виражається у створенні міжрегіональних асоціацій, які мають спільні погляди, інтереси та сфери для співпраці (Асоціація європейських прикордонних регіонів, Робоча Співдружність регіонів Східних Альп та інші). Нарешті, третім засобом здійснення транскордонної співпраці є єврорегіон.

Термін "єврорегіон" використовується для позначення територій, де розгортаються інтенсивні процеси добровільного транскордонного співробітництва у різних галузях діяльності. Ці процеси охоплюють територію двох або більше країн і

спираються на співпрацю місцевих органів влади та локальні ініціативи. Утворення єврорегіонів не загрожує суверенітету держав. Для створення єврорегіонів на локальному прикордонному рівні необхідна згода місцевих або центральних органів влади. Єврорегіони функціонують згідно з власними статутами, які не можуть суперечити законодавству країн, на території яких вони розміщені [8, с. 68]. Метою створення єврорегіонів є передусім налагодження діяльності, яка допомогла б зближенню локальних спільнот і органів влади прикордонних регіонів, економічної співпраці, розвитку комунікацій, захисту довкілля, культурно-освітньої діяльності, туризму. Єврорегіони мають типові організаційні схеми з кількома комісіями: найвищий виборний орган – Рада, виконавчий комітет, до складу якого входять всі представники, адміністрацій, робочі групи, в роботі яких беруть участь усі представники різних напрямків знань і різних територіальних рівнів. Важливим аспектом співпраці є рівноправність незалежно від розмірів і кількості жителів територій, які входять до єврорегіону.

Найбільш дієвим та виправданим чинником європейської регіональної інтеграції для України є здійснення транскордонної співпраці через єврорегіони. Українське законодавство під словом єврорегіон розуміє організаційну форму співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до двосторонніх або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво [4, с. 1]. Україна має серйозний потенціал розвитку транскордонного співробітництва, як на західному так і, на східному кордоні. Проте інтеграційний потенціал використовують не сповна. На сучасному етапі українське транскордонне співробітництво характеризується наступними ознаками: розширенням Європейського Союзу та наближення кордонів ЄС впритул до України, здійснюється в межах єврорегіонів, при формуванні регіональної політики враховуються положення ратифіковані Радою Європи. Основними принципами здійснення транскордонного співробітництва, як елементу регіональної політики є конституційність та законність, суверенітет, розподіл повноважень та функцій між учасниками, суб'єктами транскордонної діяльності та органів влади, гармонізації та угодженості всіх інтересів, відповідальності.

На сьогодні за участю областей України створені та функціонують шість єврорегіонів: Карпатський, Буг, Нижній Дунай, Верхній Прут, Слобожанщина та Дніпро. З метою залучення до транскордонної роботи, шляхом створення єврорегіонів східного кордону нашої держави, ведуться перемовини про створення єврорегіонів – „Ярославна” та „Дністер”.

Реалізація транскордонних проектів можлива лише за фінансової підтримки Європейського Союзу. Адже держава на фінансування транскордонних ініціатив використовує лише 10% бюджетних коштів. Це є головною причиною гальмівного розвитку транскордонної співпраці України. Європа з метою нівелювання кордону та підтягування економік слабких країн до більш розвинених, розробила та втілює в життя крізь призму єврорегіонів „Програми сусідства”, у рамках програм – TACIES, PHARE, INTERREG.

Незважаючи на конкретні рішення центральних органів влади України стосовно розвитку єврорегіонального руху, суттєвих зрушень у діяльності єврорегіонів за участю української сторони впродовж останніх років не відбулося. Навпаки, діяльність єврорегіонів не була підготовлена до розширення ЄС і безпосереднього наближення кордонів Євросоюзу до України. Єврорегіони не змогли адаптуватися до нових умов роботи і вийти за рамки переважно декларативно-політичного співробітництва. Тому система єврорегіональної співпраці, як і транскордонного співробітництва в цілому, потребує серйозної трансформації [6, с. 134].

Проблеми інтенсивності розвитку транскордонного співробітництва є типовими не лише для України, а й для інших країн з слабо розвинутою економікою. Це передусім, різниця у рівні змін адміністративних трансформаційних процесів, нормативні відмінності митного та податкового законодавства країн-учасниць транскордонного процесу та відсутність фінансових інституцій, для забезпечення діяльності єврорегіонів. Нагально постало питання зміни нормативного поля здійснення транскордонної співпраці. Закон України „Про транскордонне співробітництво”, прийнятий у 2004 році не відповідає усім аспектам здійснення такої діяльності. А невідповідність нормативно-правового поля країну-учасниць транскордонного співробітництва, гальмує вирішення багатьох поточних питань розвитку єврорегіонів.

На даний час українські єврорегіони ні організаційно, ні функціонально не відповідають європейській системі єврорегіонів. Настав час чіткого перерозподілу функцій у сфері транскордонного співробітництва між центральними та місцевими органами влади. Створення єврорегіонів органами центральної влади не дали позитивних результатів, ініціатива повинна виходити з низу, адже на місцях краще володіють інформацією про прикордонний потенціал можливостей. Але щоб єврорегіони могли розвиватись, центральна влада повинна цілеспрямовано, в рамках конкретного єврорегіону надавати певні права і обов'язки місцевим органам самоврядування для здійснення вузького обсягу міжнародних повноважень.

Теоретичні основи здійснення Україною транскордонної співпраці засвідчили ряд перешкод у цій сфері. Ними є недостатній рівень розвитку кордонної і прикордонної інфраструктури; низький рівень залучення територіальних громад низового рівня до участі у транскордонному співробітництві, в тому числі у розробці і впровадженні конкретних проектів; нестача фінансових ресурсів, що ставить під сумнів можливість практичного виконання більшості заходів, спрямованих на інтенсифікацію транскордонної взаємодії; брак досвіду розробки конкретних проектів транскордонного характеру, їх лобювання у відповідних структурах Європейського Союзу. з метою одержання коштів в рамках міжнародних програм технічної допомоги; відсутність сучасної інфраструктури для здійснення та координації транскордонної співпраці між місцевими органами виконавчої влади, бізнесом та громадськістю [2, с. 192].

Неподоланими залишаються і правові аспекти транскордонного співробітництва. Основними проблемами у цій сфері є відсутність ширших юридичних повноважень у регіонів, міжнародних договорів для міжнародного співробітництва і законодавчо визначених норм і правил такого співробітництва, не адаптованість законодавчих систем і правового поля транскордонного співробітництва; відмінні правові приписи і компетенція органів самоврядування по обидва боки кордону у питанні транскордонного співробітництва та його фінансування; брак умінь і досвіду у намаганнях отримати допомогу європейських фондів на розвиток транскордонного співробітництва у гуманітарній сфері. Слабкість інституційної бази регіонального розвитку України. Для ефективного здійснення транскордонної співпраці необхідний системний підхід до здійснення європейської регіональної політики. Єврорегіональні утворення не до кінця усвідомлюють перспектив розвитку

транскордонної співпраці з суміжними регіонами. Прикордонні регіони України вкрай рідко долучають до здійснення транскордонної співпраці громадські організації та бізнес еліту, яка може стати каталізатором та лобістом у цій сфері. Органи місцевого самоврядування повинні усвідомити, що транскордонний процес вимагає не жорстких функцій контролю та адміністрування, а функцій координування транскордонної співпраці. На даний час ні центральна, ні місцева політична еліта та державний апарат не усвідомлюють, що транскордонна співпраця спрямована в першу чергу на перспективу. Вона не дає відразу відчутних результатів, але забезпечує формування стійкого та надійного підґрунтя для позитивного сприйняття громадянами України ідеї інтеграції до євроатлантичних структур.

1. Бєленькій П. Ю. Трансдордонне співробітництво: проблеми і перспективи / Бєленькій П.В. – Львів: Юрист, 1996. – 210 с.
2. Вавринюк А. В. Перспективи трансдордонної співпраці Польщі та України в межах Євроорегіону "Буг" // Волинський держ. ун-т. імені Лесі Українки. – Наук вісник: Гол. Ред. І. Я. Коцан. – Луцьк: Вежа, – 2006. – № 3 – С. 190 – 193.
3. Додатковий Протокол до Європейської Конвенції про основні принципи трансдордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади // [coe.kiev.ua/doks/est159.htm](http://coe.kiev.ua/doks/est159.htm).
4. Закон України про трансдордонне співробітництво // Голос України. – 2004. – 22 лип.
5. Кіш Є. Проблеми трансдордонного співробітництва України і Євросоюзу / Кіш Є. – Політичний менеджмент. – 2006. – №5. – С. 131-143.
6. Луцишин П. В. Територіальна організація суспільства (Основи теорії): Навчальний посібник. / Луцишин П. В., Клімонт Д., Луцишин Н. П. – Луцьк: Вежа, 2000. – 356 с.
7. Луцишин П. В. Європейське трансдордонне співробітництво: сутність і структура / Луцишин П. В, Луцишин Н. П. – Український географічний журнал. – 1998. – № 2. – С. 41 – 44.
8. Мікула Н. Євроорегіони: досвід і перспективи / Мікула Н. – Л.: ІРД НАН України, 2003. – 222 с.
9. Мікула Н. Міжтериторіальне та трансдордонне співробітництво / Мікула Н. – Монографія. – Львів: ІРД НАН УКР. – 2004. – 395 с.
10. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети. Монографія / М.І. Долішній. – К.: Наук. думка, 2006. – 511 с.
11. Терещенко Т. В. Концептуальні підходи до забезпечення розвитку трансдордонного співробітництва в Україні / Терещенко Т.В. – Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 4. – С. 105 – 111.
12. Терещенко Т. В. Теоретичні засади трансдордонного співробітництва / Терещенко Т.В. – Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 3. – С. 82 – 86.

#### SUMMARY

#### **Cozupa O. THE THEORETICALLY BASES OF TRANSBORDER COOPERATION AS AN ELEMENT OF EUROPEAN REGIONAL INTEGRATION.**

The theoretically principles for the realization of the transborder cooperation are analyzed in the article. The conceptual essence and the role of the euroregions are showed. The experience of the Ukraine's transborder cooperation as an element of European integration is generalized.