

УДК 339.92:341.24

**Є. О. Коваленко**

кандидат наук з державного управління, доцент

**О. О. Грєвцев**аспірант  
Класичний приватний університет

## ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ

*У статті розглянуто передумови становлення та розвитку транскордонного співробітництва в європейських країнах; проаналізовано розвиток транскордонного співробітництва в Україні; розкрито сутність єврорегіонів та основні їх завдання.*

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, єврорегіон, міжнародні зв'язки, місцеве самоврядування, регіональна політика, прикордонні території.

### I. Вступ

Наприкінці ХХ ст. регіональна політика Європейського Союзу перейшла до нової парадигми – від застосування механізмів ліквідації диспропорцій регіонального розвитку шляхом міжрегіонального перерозподілу ресурсів до мобілізації природноресурсного потенціалу територій і застосування принципу субсидіарності. Цей підхід був використаний суміжними прикордонними регіонами Європи, які налагодили взаємні контакти між державними регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, господарськими суб'єктами, об'єднуючи зусилля для вирішення спільних проблем, і від співробітництва за окремими транскордонними угодами перейшли до співробітництва в межах єврорегіонів. Німеччина, Польща, Чехія та інші країни створили єврорегіони по всьому периметру своїх кордонів, що зумовлено, зокрема, поглибленням євроінтеграційних процесів і вдосконаленням механізмів фінансування регіонального розвитку в Європейському Союзі. Основні пріоритетні напрями фінансової підтримки Європейського Союзу базувалися на загальних засадах просторового облаштування Європейського континенту, прийнятих Радою Європи, і передбачали підвищення координованості та узгодження розвитку суміжних прикордонних територій сусідніх країн шляхом розробки концепцій спільного розвитку транскордонних регіонів. Таким чином, з метою виявлення спільних проблем і пошуку ефективних шляхів їх вирішення постала необхідність системного дослідження транскордонного регіону як підґрунтя для розвитку транскордонного співробітництва.

Дослідженню державного управління міжнародними зв'язками регіонів, регіональної політики, транскордонного співробітництва

присвячені наукові праці: Т. Безверхнюк, В. Власова, В. Гарагонича, Б. Данилишина, Н. Мікули, І. Нагорної, С. Саханенка, В. Семиноженка, О. Тищенко, В. Толкованова та ін.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути передумови становлення й розвитку транскордонного співробітництва в європейських країнах; проаналізувати, яким чином розвивається транскордонне співробітництво в Україні; розкрити сутність єврорегіонів та основні їх завдання.

### III. Результати

Співпраця в межах єврорегіонів (об'єднань єврорегіонального співробітництва) сприяє розвитку інтеграційних процесів у культурній, освітній, економічній, комунікаційній та інших сферах, створює можливості прискорення адаптації європейського законодавства, зумовлює підвищення життєвого рівня мешканців прикордоння. Проте реалізація проектів євро-регіональної співпраці в Україні лише на основі використання практичного досвіду, без належного теоретико-методологічного обґрунтування, не сприяє досягненню потенційної ефективності транскордонного співробітництва, використанню всіх його можливостей і поширенню по всьому периметру кордону, як це відбувається в інших європейських країнах.

Концептуальні засади транскордонного співробітництва України формують виключно на принципах і правових механізмах нормативно-правових актів Європи та України з питань транскордонного співробітництва.

Дефініцію “транскордонне співробітництво” й відповідно системне узагальнення механізмів транскордонного співробітництва вперше визначено, згідно з головними принципами розвитку транскордонної співпраці регіонів, загальноприйнятими у Європі, Мадридській конвенції 1980 р. [3, с. 71].

Транскордонне співробітництво у Європі активно розвивалося в 50-х рр. ХХ ст. після Другої Світової війни, коли представники

багатьох прикордонних регіонів зустрічалися для обговорення можливості ліквідації кордонних бар'єрів і подальшого розвитку транскордонної співпраці. Передумовою цьому стали: потреба покращення життєвого рівня населення, бажання стабільного миру, усунення непотрібних обмежень, а також інших факторів, які спричинили роз'єднання людей і організацій у прикордонних регіонах. Проте в західноєвропейських країнах, у тому числі Греції, Іспанії та Португалії, транскордонну співпрацю активізовано лише з 80-х рр. ХХ ст. завдяки серйозним політичним змінам, введенню демократичної системи та членству в Європейському Союзі. У країнах Центральної та Східної Європи подібний процес розвитку співробітництва інтенсивно активізувався з 1989 р. Утворення нових держав і кордонів у результаті розпаду СРСР, Федеративної Республіки Югославії, Чехословаччини на тлі збереження національного суверенітету на певний час призупинили транскордонне співробітництво на старих кордонах та не розвивали на нових. У новостворених державах значна частина прикордонних територій до розподілу були внутрішніми територіями, що підпадали під дію єдиного законодавства, митного режиму й на сьогодні не мають ознак периферійності старих прикордонних територій. Як не парадоксально, але на нових прикордонних територіях проходили два процеси паралельно – облаштування кордону з посиленням його бар'єрної функції та розвиток транскордонної співпраці, основною метою якої є нівелювання наявності кордону [4, с. 18].

Першим рішучим кроком у реалізації регіональної політики було створення у 1975 р. Структурного фонду, метою функціонування якого був розвиток регіонів – Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF – European Regional Development Fund). У 1987–1988 рр. регіональна політика виокремилася як пріоритетний політичний напрям функціонування ЄС, згідно зі ст. 130а Єдиного Європейського акта (схвалений у 1986 р.; набув чинності у 1987 р.) “з метою гармонійного розвитку в цілому, Співтовариство продовжує поширювати діяльність, спрямовану на закріплення свого соціального та політичного єднання. Зокрема, Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які знаходяться у несприятливих умовах” [1].

Реформа 1988 р., по суті, визначила основні межі сучасної регіональної політики ЄС, філософія якої, незважаючи на часткові модифікації, залишається незмінною.

У Європейському Союзі основною організаційною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони, практика функціонування яких останніми роками показала свою ефективність у справі ліквідації бар'є-

рів для вільного руху людей, товарів, послуг, капіталів. На єврорегіон покладено такі завдання:

- 1) організація та координація дій, що сприяють співробітництву між членами єврорегіону в галузях економіки, науки, екології, культури та освіти;
- 2) надання допомоги в розробці конкретних проектів транскордонного співробітництва, що становлять взаємний інтерес;
- 3) сприяння розвитку добросусідських відносин між країнами-членами єврорегіону;
- 4) визначення потенційних галузей багатостороннього співробітництва;
- 5) виконання функцій сполучної ланки та сприяння співробітництву членів єврорегіону з міжнародними організаціями, установами й агентствами.

Як правило, керівними органами єврорегіонів є Рада, Президія та Секретаріат, які виконують координаційні, дорадчі та представницькі функції, що пов'язані з реалізацією цілей і завдань єврорегіонів. Для вирішення визначених завдань Радою можна створювати постійні робочі групи [6, с. 41].

На сьогодні на території європейського континенту функціонує понад 50 єврорегіонів. Перший єврорегіон “Єврорегіо” (Euregio) заснований у 1958 р. Регіонами-учасниками є землі Нижня Саксонія та Північний Рейн – Вестфалія у Республіці Німеччина та провінції Гелдерланд, Оверейсел та Дренте з боку Нідерландів. Містами-учасниками є Мюнстер, Енсхеде та Хенджело. Цей єврорегіон засновано в 1958 р., коли муніципальні об'єднання двох країн організували першу транскордонну конференцію. У 1966 р. створено робочу групу єврорегіону “Єврорегіо”, метою якої було зміцнення співробітництва між регіонами [5, с. 23–24].

Перевагою діяльності більшості єврорегіонів у Західній Європі є їх орієнтація на конкретні, так звані цільові результати. Так, для обслуговування прикордонних областей Німеччини, Франції і Швейцарії побудовано міжнародне літовище. Єврорегіональна співпраця між прикордонними територіями Бельгії, Люксембурга та Франції дала змогу покращити економічну ситуацію після встановлених обмежень виробництва сталі на металургійних підприємствах. Транскордонне співробітництво Іспанії та Португалії спрямоване на покращення розвитку сільських територій, де обсяги ВВП на душу населення були значно нижчими за середні показники по країнах. Головною метою єврорегіону за участю Іспанії та Франції стала побудова тунелю, який мав поліпшити транспортне сполучення між цими країнами [8, с. 8–9].

Керівництво Польщі у своїй зовнішній політиці значну увагу приділяє питанню розвитку міжрегіонального співробітництва, насамперед з регіонами країн ЄС, а також сусідніх з Республікою Польща держав.

Управління міжнародними зв'язками регіонів у Польщі здійснюється під керівництвом центральних органів влади, насамперед Міністерства внутрішніх справ і адміністрації, а також Міністерства закордонних справ Республіки Польща [2, с. 123].

Транскордонне співробітництво в Польщі супроводжується значним фінансуванням. Так, кошти, виділені Польщі на виконання транскордонних програм, у кілька разів перевищують виділені українським прикордонним територіям. Так, упродовж 2006–2008 рр. у межах програми сусідства “Польща–Білорусь–Україна 2006–2008” східні регіони Польщі отримали 40 млн євро субсидій на програми з Україною й Білоруссю (фонд INTERREG). Україна й Білорусь водночас змогли отримати тільки 8 млн євро в межах програми Tacis. Крім того, період виконання програм для поглинання коштів ЄС у Польщі був тривалішим. Як наслідок, зв'язки, налагоджені в прикордонних областях Польщі, виявилися набагато розвинутішими порівняно з тими, що існують у прикордонних зонах України. З цієї причини співробітництво з польськими партнерами можна вважати прикладом певної моделі з вирішення проблем, яку можна застосувати до реалій в українських регіонах.

Важливо зазначити, що в Польщі, а саме – у владних органах регіонального рівня існували проблеми, дуже подібні до тих, що існують нині в Україні. Зокрема, можна назвати такі з них:

- обмежені права регіональних органів влади;
- непослідовний і суперечливий розподіл цілей і компетенцій між центральними й місцевими адміністраціями, а також нечіткий набір обов'язків на різних рівнях влади;
- недостатня участь громадськості в процесах з вироблення транскордонної політики, слабкий громадський контроль за діяльністю влади в питаннях транскордонного співробітництва;
- надто централізована бюджетна система;
- фінансування всіх бюджетних організацій з національного бюджету.

Проте внаслідок реформ у Польщі побудовано належну систему транскордонного співробітництва, яка стала частиною регіональної політики країни. Наслідком реформ на початку 1998 р. у Польщі стало суттєве розширення прав територіальних органів самоврядування, а отже, можливість визначати свої власні цілі й пріоритети транскордонної політики.

Так, у Польщі, на відміну від України, немає закону про транскордонне співробітництво, проте діють закони про розвиток регіонів, наприклад, Закон про регіональне самоврядування.

Жорсткому контролю піддаються міжнародні зв'язки регіонів Італії з боку центру. Щорічно автономні провінції зобов'язані на-

давати в Департамент зі зв'язків з обласними органами самоврядування при Раді міністрів, а також у Міністерство закордонних справ країни, Міністерство промисловості й зовнішньої торгівлі й обласних комісарів уряду програму заходів з поділом на галузі й сфери міжнародної діяльності, вказувати передбачувані видатки з місцевого бюджету й приватного капіталу. Дії італійських провінцій у сфері здійснення міжнародних зв'язків можуть узгоджуватися від двох до трьох місяців. Виняток становлять області Італії зі спеціальним статусом і автономні провінції Тренто й Больцано, яким законодавство дає змогу в межах їх компетенції безпосередньо здійснювати директиви Євросоюзу.

В Іспанії сфера зовнішньої політики належить до виняткової компетенції центрального уряду, що досить суворо стежить за виконанням цього положення. На будь-які спроби автономій вийти за межі чинного законодавства в зовнішньополітичній або зовнішньоекономічній галузях вимагається негайна реакція центру. Якщо постають будь-які суперечності в цій сфері між центром і автономними співтовариствами, офіційний Мадрид використовує закладений в Основному законі Іспанії механізм їх вирішення, а саме звернення до Конституційного суду.

Широкі повноваження для здійснення міжнародної діяльності мають комуни й ландстинги Швеції. Вони розвивають зв'язки зі своїми закордонними партнерами в різних напрямках – від зовнішньоекономічного до культурного співробітництва й зміцнення гуманітарних контактів. Співробітництво здійснюють і в таких сферах, як охорона здоров'я та регіональне планування. Ландстинги мають право запитати кошти у Шведського управління міжнародного співробітництва й розвитку (SIDA) – державної організації, яка діє в структурі Міністерства закордонних справ Швеції.

У Фінляндії міжнародну діяльність регіонів закони не регламентують, оскільки тут відсутнє окреме законодавство, що регулює здійснення регіональною владою міжнародних зв'язків. Їм надано повну свободу дій. На практиці губернії й комуни керуються у своїй міжнародній діяльності Статутом Конгресу місцевої й регіональної влади Європи, Декларацією Асамблеї регіонів Європи, Європейською рамковою конвенцією про прикордонне співробітництво територіальних співтовариств і влади та інших документів міжрегіонального й прикордонного співробітництва. Якщо постають спірні питання, то рішення приймає Вищий адміністративний суд Фінляндії. Регіональна й місцева влада має повноваження на проведення переговорів з реалізації проектів міжнародного співробітництва, а також мають право офіційно представляти свої регіони в міжурядових міжнародних організаціях.

У Нідерландах регіони здійснюють широку програму міжнародного співробітництва.

При цьому місцеві влади вільні у виборі напрямку їх діяльності, що не обмежується урядом країни, а також не регламентується будь-яким законом. Особливу увагу регіони приділяють співробітництву в галузі освіти й культури. Для координації своїх дій нідерландські регіони об'єдналися в організацію під назвою "Арнемський діалог", у межах якої вони регулярно консультуються й обмінюються інформацією [2, с. 125–127].

Нетрадиційним є погляд на роль транскордонного співробітництва для розвитку Словенії. Так, науковець Жасміна Клойчник зазначає: "Словенія – мала країна. Вона не набагато більша від середнього європейського регіону. З цієї точки зору, транскордонне регіональне співробітництво є адекватним інструментом розвитку міжнародної економічної співпраці, оскільки потенційна зона тяжіння транскордонного регіонального співробітництва охоплює територію Словенії загалом". Зрозуміло, що як урок для України досвід Словенії не дає відповідного матеріалу. Але як дослідження всього спектра тенденцій розвитку транскордонного співробітництва у Центральній та Східній Європі він має неабияку цінність [7, с. 150].

Порівнюючи розвиток транскордонного співробітництва між країнами-членами ЄС та Україною, варто зазначити, що сьогодні існує суттєва диспропорція, пов'язана з адміністративними, правовими та економічними розбіжностями, які, у свою чергу, обмежують можливості транскордонного співробітництва. Органи самоврядування країн ЄС мають значно більше повноважень, а можливості українських органів місцевого самоврядування багато в чому залежать від рішень, які приймають на державному рівні [6, с. 42].

#### IV. Висновки

Протягом останніх років в Україні значно активізувалося транскордонне співробітництво у вигляді єврорегіонів. Єврорегіони – вища організаційна форма транскордонної співпраці, що характеризується наявністю системи управління та фінансування цієї діяльності. Єврорегіони створювалися з метою вирішення спільних проблем, зокрема підвищення життєвого рівня населення прикордонних територій, розбудови комунікаційної інфраструктури, співробітництва у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, культури, довілля тощо. Особливий акцент

зроблений на процедурах отримання фінансової допомоги за ініціативами ЄС, національними й регіональними програмами. В ЄС єврорегіони вже сприймають як суб'єкти міжнародної діяльності. Більшість єврорегіонів має спільну Концепцію розвитку транскордонного регіону з урахуванням європейських, національних і регіональних інтересів. Позитивними прикладами в розвитку єврорегіональної співпраці, як зазначалося, можуть бути Німеччина, Польща, Угорщина та Чехія, де єврорегіони створені за периметром кордонів цих держав. Проте все ще мають місце суттєві диспропорції в розвитку транскордонного співробітництва країн-членів ЄС та України.

#### Список використаної літератури

- Єдиний європейський акт: Угода від 17.02.1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_028](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_028).
- Власов В. Європейський досвід державного управління міжнародними зв'язками регіонів: політико-правовий аспект / Володимир Власов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 4 (11). – С. 121–129.
- Гарагонич В. В. Концептуальні засади транскордонного співробітництва України / В. В. Гарагонич // Наукові праці. – 2009. – Т. 115. – Вип. 102. – С. 69–73.
- Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Н. Мікула. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
- Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво: посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – Київ: Крамар, 2011. – 259 с.
- Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС: монографія / за ред. д.е.н., проф. Н. Мікули, к.е.н., доц. В. Борщевського, к.е.н. Т. Васильціва. – Львів: Ліга Прес, 2009. – 436 с.
- Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / І. Студенніков; за ред. С. Максименка. – Київ: Логос, 2000. – С. 138–170.
- Тищенко О. П. Розвиток транскордонного співробітництва: досвід Європи та нові можливості для України / О. П. Тищенко // Економічний часопис-XXI. – 2013. – № 1–2 (1). – С. 8–11.

*Стаття надійшла до редакції 05.02.2015.*

#### **Коваленко Е. А., Гревцев О. А. Предпосылки становления и развития трансграничного сотрудничества в европейских странах и Украине**

*В статье рассматриваются предпосылки становления и развития трансграничного сотрудничества в европейских странах; анализируется развитие трансграничного сотрудничества в Украине; раскрывается сущность еврорегионов и основные их задачи.*

**Ключевые слова:** трансграничное сотрудничество, еврорегион, международные связи, местное самоуправление, региональная политика, пограничные территории.

**Kovalenko E., Hervtsev O. Prerequisites Formation and Cross-Border Cooperation in Europe and Ukraine**

*In the article the preconditions of formation and cross-border cooperation in Europe; analyzed how developing cross-border cooperation in Ukraine; essence of European regions and their main tasks.*

*Determined that cross-border cooperation in Europe began to develop rapidly in the first 50 years following the Second World War, when representatives of many border regions began met to discuss the possibility of liquidation border barriers and the further development of cross-border cooperation. The first decisive step in the implementation of regional policy was the creation in 1975 Structural Fund, which was the objective of regional development – European Regional Development Fund (ERDF – European Regional Development Fund). In the EU, the main organizational form of cross-border cooperation is Euroregions, current practice which in recent years has shown to be effective in eliminating barriers to the free movement of people, goods, services and capital. Today in the European continent over 50 European regions.*

*International Relations regions in Poland is led by the central government, especially the Ministry of Internal Affairs and Administration and the Ministry of Foreign Affairs of Poland. In Italy, the regions exposed to international relations firm control of the center. In Spain, foreign policy belongs to the exclusive jurisdiction of the central government, which is very strictly monitors the implementation of this provision. The broad powers to engage in international activities and commune with landstynhy Sweden. In Finland International Operations regions is not regulated by law, because there is no separate legislation regulating regional authorities of international relations; they enjoy complete freedom of action. In the Netherlands, regions involved in extensive international cooperation. At the same time, local authorities are free to choose the direction of their activities is not limited by the government and is not regulated by any law.*

*Comparing the development of cross-border cooperation between EU Member States and Ukraine, it is worth noting that today there is a serious imbalance associated with administrative, legal and economic differences, which, in turn, limits the possibilities of cross-border cooperation. The self-government of the EU countries have much more power and possibilities of Ukrainian local governments largely depend on decisions made at the state level.*

**Key words:** *cross-border cooperation, Euroregion, international relations, local government, regional policy, border areas.*