

УДК 339.92(477-192.7)

Н.І. Мартинюк

аспірант  
Класичний приватний університет**ЗМІЦНЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ЄВРОРЕГІОНІВ  
ТА ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

У статті проведено аналіз основних принципів зміцнення інституційної спроможності єврорегіонів та інших суб'єктів транскордонного співробітництва.

**Ключові слова:** єврорегіон, територіальні громади, інституційна спроможність, співробітництво, норми, уряд, громада.

**I. Вступ**

На сьогодні на території України діють вісім єврорегіонів: "Буг" (Україна, Польща, Білорусь), "Карпатський єврорегіон" (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), "Нижній Дунай" (Україна, Молдова, Румунія), "Верхній Прут" (Україна, Молдова, Румунія), "Дніпро" (Україна, Росія, Білорусь), "Слобожанщина" (Україна, Росія), "Ярославна" (Україна, Росія), "Донбас" (Україна, Росія). Завершується процес інституціоналізації транскордонного співробітництва у формі єврорегіонів по всьому периметру державного кордону України.

Проблеми зміцнення інституційної спроможності єврорегіонів та їх регулювання достатньо розкрито у працях багатьох вітчизняних науковців, зокрема Л. Антонюк, В. Андрійчук, О. Білоруса, В. Бодрова, В. Будника, І. Бураковського, В. Вергуна, Б. Губського, Б. Данилишина, І. Каленюка, Д. Лук'яненка, З. Луцишина, Ю. Макогона, О. Мозкового. Вагомий внесок у дослідження цього питання зробили також зарубіжні науковці, зокрема М. Алле, Л. Байцерович, Б. Балаші, Ю. Ванноп, Р. Вейрайнен, М. Верес, М. Гартецькі, Х. Гелб, У. Грей, М. Гроніцькі, П. Гук, М. Домбровський, А. Ель-Аграа, А. Ензоні, Б. Йохансон, Б. Каменські, М. Кітінга, Я. Корнаї, Г. Кремер, Е. Коттей, К.-Ф. Лазар.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є аналіз основних принципів зміцнення інституційної спроможності єврорегіонів та інших суб'єктів транскордонного співробітництва

**III. Результати**

Наступний етап розвитку транскордонного розвитку потребує зміцнення інституційної спроможності існуючих єврорегіонів у реалізації проектів та програм транскордонного співробітництва, організації навчання основних (ключових) груп, більш детального вивчення існуючих проблем у діяльності єврорегіонів та можливостей їх ефективного

розв'язання, а також вироблення довгострокових стратегій розвитку єврорегіонів на основі рекомендацій європейських інституцій, кращих вітчизняних і зарубіжних практик [1, с. 180].

Успіх у реалізації цих перспектив залежатиме від послідовності, ефективності, повноти та інституціоналізації координаційних механізмів, здатних задіяти на державному та регіональному рівнях можливості європейського інструменту політики добросусідства, регіональної, транспортної, безпекової та екологічної політики Європейського Союзу на основі узгодженого дотримання вимог законодавства України та Європейського Союзу, зокрема Закону України "Про транскордонне співробітництво", Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами та додаткових протоколів до неї. Ці передумови є сприятливими для одночасного прискорення реалізації політики європейської інтеграції та здійснення реформи децентралізації в Україні [2, с. 678].

Розвитку транскордонного співробітництва заважають такі основні проблеми:

- територіальні громади або органи місцевого самоврядування повинні заздалегідь узгоджувати з центральним урядом питання укладання угод з прикордонного та міжтериторіального співробітництва;
- відсутність чітких повноважень у деяких територіальних громад або органів місцевого самоврядування з питань прикордонного та міжрегіонального співробітництва;
- різні умови надання юридичного статусу новим суб'єктам транскордонного співробітництва;
- дисбаланс між повноваженнями з питань транскордонного співробітництва органів управління по різні боки кордону через відмінності у чинному законодавстві відповідних країн;
- недостатній діалог між центральним урядом та місцевими і регіональними вла-

- дами з питань реалізації політики транс-кордонного співробітництва;
- брак коштів для реалізації проектів прикордонного та міжрегіонального співробітництва;
  - відсутність комплексної системи підготовки фахівців у галузі прикордонного та міжрегіонального співробітництва;
  - обмеження на пересування громадян;
  - делегування офіційних повноважень територіальних громад або органів місцевого самоврядування їх закордонним партнерам через неможливість для них брати участь у заходах прикордонного та міжрегіонального співробітництва [3, с. 9].

Вирішення проблем, які перешкоджають розвитку транскордонного співробітництва, є комплексним питанням, що має враховувати специфіку окремих галузей [4, с. 200].

У правовій галузі створення необхідних правових засад, розвиток національного та європейського законодавств є необхідною передумовою для подальшого розвитку транскордонного співробітництва.

Можна виділити такі основні законодавчі проблеми, які заважають транскордонному співробітництву, та шляхи їх вирішення [5, с. 104]:

1. Національні законодавства обмежують прикордонні відносини, кваліфікуючи їх виключно як міжнародні. Ця проблема вирішується шляхом прийняття та гармонізації правових стандартів на усіх рівнях: міжнародному (європейському), національному та регіональному (через закони або підзаконні акти).

2. Суб'єкти прикордонного співробітництва не мають статусу юридичної особи та фінансової автономії. Шлях вирішення цієї проблеми – надання суб'єктам прикордонного співробітництва статусу юридичної особи та фінансової автономії.

3. Акти суб'єктів транскордонного співробітництва не мають обов'язкової юридичної сили. Вирішенню цієї проблеми допоможе визнання юридичної сили за рішеннями суб'єктів транскордонного співробітництва.

4. Суб'єкти транскордонного співробітництва мають виключно дорадчий статус. Застосування правила ухвалення рішень більшістю голосів відповідних суб'єктів транскордонного співробітництва з деяких питань, де це видається доцільним, допоможе при вирішенні цього питання.

5. Відсутність правових інструментів (міжнародні угоди, договори тощо), які б давали змогу розвивати транскордонне співробітництво. Укладання двосторонніх та багатосторонніх угод між відповідними державними органами місцевого самоврядування дасть можливість вирішення цього питання.

Наступними перешкодами, які заважають транскордонному співробітництву, є інституційні, а саме [6, с. 45]:

1. Централізація владних повноважень.

2. Заходи з питань міжрегіонального співробітництва розглядаються як сфера виключної компетенції держави (без їх делегування органам місцевого (регіонального) самоврядування).

3. Зовнішні відносини та заходи у цій сфері розглядаються як сфера, що потребує неухильного нагляду з боку центральних органів влади, результатом чого є значне обмеження свободи дій регіонів та громад навіть у їх відносинах зі своїми прикордонними регіонами-сусідами в сусідніх країнах.

Вирішенню цих проблем сприятиме посилення розвитку місцевої і регіональної демократії та децентралізації.

4. Відсутність адекватних структур (органів) для реалізації проектів транскордонного співробітництва.

Основними способами вирішення цієї проблеми є:

– створення специфічних структур за участю прикордонних громад по обидва боки кордону;

– визначення керівних принципів (моделей) з питань транскордонного співробітництва для діалогу, які б об'єднували представників державного та приватного секторів [7, с. 478].

5. Дисбаланс повноважень органів місцевого самоврядування різних країн, які беруть участь у транскордонному співробітництві. Його вирішення стимулюватиме створення контактних пунктів для надання послуг громадянам у транскордонному вимірі.

Також транскордонному співробітництву заважають культурні та мовні проблеми. На шляху до розвитку прикордонного співробітництва стоять культурні та психологічні відмінності, які є однією з причин існування стереотипів серед населення прикордонних районів. Така культурна “дистанція” може значно ускладнити розвиток транскордонного співробітництва. Одним із прикладів такого соціально-культурного віддалення є ситуація, коли мешканці одного регіону мислять такими категоріями, як “ми та вони” або навіть “іноземці поруч з нами”. Одночасно суб'єкти транскордонного співробітництва мають у своєму розпорядженні адекватні ресурси для розробки “комунікативних стратегій”, за допомогою яких можна переконати населення у корисності прикордонного співробітництва. У зв'язку з цим шкільні підручники, карти, газети та періодичні видання, що пропагують ідеї розвитку транскордонного співробітництва, більш активно почали з'являтися саме останнім часом.

Стосовно вивчення національних або регіональних мов, то слід зазначити, що Ра-

дою Європи було підготовлено Європейську хартію регіональних мов та мов національних меншин. Європейський Союз, у свою чергу, визначив для себе як пріоритетне завдання щодо організації вивчення мов країн-сусідів і співпраці у галузі освіти у прикордонних регіонах. У зв'язку з цим було розроблено програми, які являють собою реальну підтримку реалізації вищезгаданих завдань, а саме програми Lingua (вивчення мов), Comenius (співпраця між навчальними закладами), Erasmus (співпраця між університетами, сприяння мобільності викладачів та студентів) та Grundwig (проекти в галузі професійної освіти). Програма INTERREG має доповнити ці кваліфікаційні та освітні програми у прикордонних районах додатковим фінансуванням [8, с. 55].

Діяльність Європейського Союзу у цій галузі має забезпечити вирішення таких завдань:

- необхідно працювати над тим, щоб кожен громадянин Європейського Союзу володів щонайменше рідною та двома іноземними мовами;
- слід покращувати якість викладання іноземних мов на всіх рівнях, від школи до освіти для дорослих;
- необхідно створити більш конструктивне середовище для вивчення іноземних мов у Європі для того, щоб повною мірою використовувати її мовне багатство.

Радою Європи було також запропоновано низку заходів для підтримки вивчення однієї або кількох мов країн-сусідів на усіх рівнях шкільної освіти, а також на початковому та подальших етапах вивчення дорослими громадянами. У своїй Рекомендації (2005) Комітет міністрів Ради Європи пропонує урядам країн-членів здійснити такі заходи:

- під час розробки політики вивчення іноземних мов необхідно застосовувати принципи багатомовної освіти, зокрема, через створення умов, які надають освітнім установам усіх рівнів у прикордонних регіонах можливість забезпечувати або (за потреби) запроваджувати вивчення та використання мов країн-сусідів разом з вивченням культури цих країн у тісному поєднанні з вивченням їх мов;
- необхідно мотивувати суб'єкти транскордонного співробітництва до інтеграції освітньої роботи та заходів з лінгвістичної підготовки до загальних стратегій розвитку транскордонного співробітництва;
- необхідно забезпечити спільні дії у вивченні мов країн-сусідів у транскордонних районах у співпраці з цими країнами. При цьому слід належним чином враховувати як потреби вивчення рідної мови, так і (у відповідних випадках) інших мов, що використовуються у прикордонних

районах, навіть якщо ці мови не є дуже поширеними;

- необхідно шукати шляхи до співпраці з відповідними структурами Європейського Союзу, які діють у цій сфері, задля досягнення максимального рівня синергії.

Загалом можна виділити такі основні проблеми з питань культури та мов:

- наявність негативних національних та/або регіональних стереотипів;
- прояви націоналізму у шкільних підручниках, мас-медіа тощо;
- недостатній рівень довіри або недостатня легітимність органів з питань транскордонного співробітництва;
- очікування населення стосовно практичних результатів прикордонного співробітництва часто не виправдовуються;
- мовні бар'єри.

Вирішення цих питань стимулюватимуть такі заходи:

- сприяння усвідомленню специфіки та важливості транскордонного співробітництва;
- полегшення усіх форм обміну між школярами;
- обопільне визнання дипломів про освіту;
- сприяння вільному поширенню інформації у транскордонному вимірі (наприклад, створення транскордонних інформаційних серверів);
- розширення усіх форм культурної співпраці у транскордонному вимірі.

Ще одним важливим чинником, який заважає транскордонному співробітництву, є проблеми в галузі комунікацій та інформації. Поза усяким сумнівом, засоби масової інформації несуть особливу відповідальність за збереження вищезгаданих стереотипів. Хоча між окремими засобами масової інформації починають з'являтися перші ознаки справжнього прикордонного партнерства, що дає нам змогу очікувати у майбутньому на розвиток позитивної динаміки у цій сфері. У зв'язку з цим симптоматичним є той факт, що досить незначна частка мешканців прикордонних регіонів отримує інформацію за допомогою ЗМІ країн-сусідів [9, с. 78].

Безперечно, відмінності в рівні й темпах економічного розвитку регіонів Європи справляють негативний вплив на розвиток транскордонного співробітництва. Слід зазначити, що зменшення диспропорцій у розвитку регіонів є одним з пріоритетних завдань діяльності як національних урядів, так і Європейського Союзу.

Виокремимо основні проблеми в соціально-економічній сфері з питань територіального планування:

- 1) різний рівень економічного розвитку прикордонних регіонів;
- 2) перепони, спричинені високим рівнем конкуренції;

3) відсутність прикордонних зв'язків між соціально-економічними партнерами;

4) закритість внутрішніх ринків, прикордонних регіонів;

5) фіскальні та митні проблеми;

6) спекуляції з нерухомістю у транскордонних районах.

Способи вирішення цих проблем полягають у такому:

1) спрямування діяльності на забезпечення економічного та соціального єднання відповідних регіонів;

2) визначення спільних економічних інтересів;

3) забезпечення відкритості економічного та соціально-економічного життя прикордонних регіонів;

4) створення транскордонних рад із соціально-економічних питань;

5) реалізація заходів з питань фіскального вирівнювання у транскордонному вимірі;

6) спільний контроль над операціями з нерухомістю у транскордонному вимірі [10, с. 43].

Щодо проблем у фінансовій та фіскальній сферах, то фінансова автономія місцевих влад передбачає наявність достатнього обсягу власних ресурсів для фінансування значної частини витрат, пов'язаних з виконанням їх функцій відповідно до положень чинного законодавства. У згаданій Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи наголошено на перевагах "спільних банківських рахунків", які могли б допомогти місцевим та регіональним (прикордонним) владам спільно використовувати частку власних ресурсів і полегшити управління коштами структурних фондів Європейського Союзу.

Отже, можна виділити такі пріоритетні питання для розвитку транскордонного співробітництва:

1. Охорона навколишнього середовища та запобігання природним і техногенним катастрофам. Вплив транскордонного співробітництва на навколишнє середовище сьогодні неоднозначно ставить питання територіальної нерозривності прикордонних регіонів та вказує на необхідність спільних зусиль, які стосуються подолання проблем забруднення довкілля, оптимального використання земельних ресурсів, запобігання та подолання негативних наслідків природних і техногенних катастроф. Для роботи у цій галузі можливими є такі заходи:

- фахові дослідження з питань забруднення довкілля або утилізації відходів та створення мережі підприємств з утилізації сміття;
- розробка програм захисту та управління природним середовищем (дистанційне розпізнавання лісових пожеж і природних лих), гармонізація методів роботи станцій спостереження за станом навколишнього середовища;

– роз'яснювальна робота з питань забруднення довкілля, надання інформації про можливі загрози довкіллю;

– розробка спільних планів допомоги для боротьби з природними та техногенними катастрофами;

– створення спільних баз даних про рослинний і тваринний світ транскордонних регіонів;

– організація щорічних заходів, присвячених роз'яснювальній роботі серед молоді з питань довкілля.

2. Територіальне планування та сталий розвиток. Важливими заходами у цій галузі є:

– реалізація узгоджених політичних заходів, які стосуються управління земельними ресурсами у транскордонних регіонах, та гармонізація планів використання земельних ресурсів;

– загальні дослідження соціально-економічної структури транскордонних регіонів, а також галузеві дослідження, що є частиною таких проектів, як створення спільних міждержавних промислових зон;

– створення спільної картографічної системи та розробка стратегії розвитку транскордонних регіонів.

3. Розвиток інфраструктури транспорту та комунікацій – одне з найбільш гострих питань у транскордонному співробітництві, що потребує здійснення таких заходів:

– вивчення специфічних і спільних потреб, пов'язаних з транспортним сполученням для населення прикордонних районів;

– систематичний обмін інформацією з питань діяльності системи громадського транспорту;

– розробка системи екстреного інформування населення прикордонних районів щодо надзвичайних ситуацій;

– забезпечення можливості застосування служб з надзвичайних ситуацій інших країн у прикордонних регіонах (пожежний захист, цивільна оборона);

– узгодження пільгових тарифів на телефонний зв'язок та визначення спеціальних телефонних кодів для прикордонних регіонів;

– поштове сполучення без залучення основних національних центрів обробки поштової кореспонденції.

4. Економічний розвиток і туризм. У цій галузі головним є створення та розвиток спільних культурних транскордонних маршрутів; співпраця з питань постачання енергоносіїв; моніторинг транскордонних банківських трансакцій.

5. Охорона здоров'я та надання соціальних послуг. Можливими напрямками у цій галузі є: випуск довідників про соціальні послуги для населення по обидва боки кордону; покращення соціального захисту для працівників прикордонних районів (захист

на випадок безробіття, захист від нещасних випадків на виробництві тощо); укладання угод між фондами медичного страхування стосовно покриття витрат на лікування зазначених працівників по обидва боки кордону; уніфікація дозвільних документів на роботу, проживання, придбання нерухомості тощо; розробка комбінованої організаційної схеми надання екстреної медичної допомоги.

6. Контакти між громадянами, розвиток гуманітарного співробітництва (спорт, освіта, культура, молодіжні обміни тощо).

7. Упровадження інновацій з питань транспорту, що зумовлює створення транскордонних кластерів, технопарків, логістичних центрів, інвестиції у спільні технологічні проекти.

#### IV. Висновки

Для забезпечення більшої ефективності в реалізації транскордонного співробітництва євро регіонам потрібно: здійснити аналіз існуючих проблем, що заважають транскордонному співробітництву, а також можливі шляхи їх вирішення; визначити стимули для подальшого розвитку транскордонного співробітництва; провести аналіз "сильних" і "слабких" сторін (факторів) у транскордонному співробітництві та діяльності існуючих євро регіонів; на основі проведених досліджень і SWOT-аналізу підготувати стратегії розвитку окремих євро регіонів; провести підготовку кадрів (навчання) фахівців у визначених євро регіонах з питань упровадження підготовлених стратегій розвитку.

#### Список використаної літератури

1. Долішній М. Регіональні проблеми розвитку транскордонного співробітництва / М. Долішній, С. Писаренко // Мат. міжн. наук. конф. "Проблеми співробітництва прикордонних областей України та Польщі". – К. ; Варшава, 1993. – С. 180–187.
2. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. акад. НАН України В.М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогнозів. ; Фенікс, 2003. – 1008 с.
3. Кравців В.С. Туризм в Україні: стан та шляхи активізації / В.С. Кравців // Зовнішньоекономічний кур'єр. – 2000. – № 7–8. – С. 9–10.
4. Куйбіда В.С. Нова державна регіональна політика в Україні: збірник / В.С. Куйбіда, О.М. Іщенко, А.Ф. Ткачук, В.В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
5. Куйбіда В.С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав – членів Ради Європи: збірник / В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 170 с.
6. Максимчук М. Особливості соціально-економічного розвитку прикордонних територій (на прикладі Львівсько-Жешувського транскордонного регіону): дис. ... канд. екон. наук / М. Максимчук; ІРД НАНУ. – Львів, 1997. – 190 с.
7. Мальський М. Теорія міжнародних відносин: підручник / М. Мальський, М. Мацяк. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Кобза, 2003. – 528 с.
8. Пирожков С.І. Актуальні питання міжрегіонального і прикордонного співробітництва України і Росії / С.І. Пирожков // Стратегічна панорама. – 2001. – № 3–4. – С. 55–65.
9. Писаренко С.М. Організаційно-економічний механізм реалізації регіональної політики Європейського Союзу / С.М. Писаренко. – Львів: ІРД НАН України. – 2002. – 84 с.
10. Школа І.М. Економічний потенціал регіону / І.М. Школа. – К. : Книги ХХІ, 2003. – 464 с.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2013.

#### Мартынюк Н.И. Укрепление институциональной способности евро регионов и других субъектов трансграничного сотрудничества

*В статье проведен анализ основных принципов укрепления институциональной способности евро регионов и других субъектов трансграничного сотрудничества.*

**Ключевые слова:** евро регион, территориальные общины, институциональная способность, сотрудничество, нормы, правительство, общество.

#### Martyniuk N. Strengthen the institutional capacity of euro regions and other subjects cross-border cooperation

*Analysis of the basic principles to strengthen the institutional capacity of European regions and other entities transboundary cooperation. Today in Ukraine there are eight European regions, "Bug", "Carpathian Euroregion", "Lower Danube", "Upper Rod", "Dnepr", "Sloboda", "Yaroslavna", "Donbass". The process of institutionalization of cross-border cooperation in the form of Euroregions along the perimeter of the state border of Ukraine.*

*A further stage in the development of cross-border needs to strengthen the institutional capacity of existing Euroregions in projects and cross-border cooperation, organization of teaching basic (core) groups, a more detailed study of existing problems of European regions and opportunities for their effective solution, and to develop long-term strategies for the development of European regions based on the recommendations of the European institutions, the best national and international practices.*

*Success in implementing these prospects will depend on the consistency, effectiveness, completeness and institutionalized coordination mechanisms that can engage at the national and regional capabilities of the European Neighbourhood Policy Instrument, regional, transportation, security and environmental policies of the European Union on the basis of harmonized compliance Ukraine and the European Union including the Law of Ukraine "On the cross-border cooperation", the European Outline Convention on Transfrontier cooperation between Territorial communities or authorities and its protocols. These conditions are favorable for the simultaneous acceleration of European integration policy and implementation of decentralization reform in Ukraine.*

*To ensure greater efficiency in the implementation of cross-border cooperation Euroregions need: to analyze the existing problems that hinder cross-border cooperation, as well as possible solutions, identify incentives for further development of cross-border cooperation, an analysis of "strong" and "weak" side (factors) in cross-border cooperation and the activities of existing Euroregions, based on the research and SWOT-analysis strategy to prepare some European regions, conduct training (training) of specialists in certain Euroregions on implementation strategies prepared.*

**Key words:** *euroregion, municipalities, institutional capacity, cooperation, norms, government, community.*