

Dr Igor Żurba

Instytut Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Kijowski im. T Szewczenko

Єврорегіон, як найвищий організаційний і функціональний рівень транскордонного співробітництва

Реалізуючи програму євроінтеграції, Україна намагається через систему інституцій адаптувати передовий світовий досвід, вийти на сучасні стандарти суспільно-економічного розвитку. Це можна здійснити через різні форми співробітництва із зарубіжними партнерами. Одна із форм такої співпраці – транскордонне співробітництво.

Наукові дослідження підтверджують, що міжнародне регіональне, зокрема, транскордонне співробітництво в структурі міжнародних економічних відносин відіграє все більш важливу роль. Даний процес характерний для всієї системи світогосподарських зв'язків а особливо для Європейського континенту, де функціонують одні із провідних і визнаних у всьому світі міжнародних регіональних економічних структур.

Враховуючи ті обставини, які мають місце в суспільно-господарському житті України, і проблеми вдосконалення механізму зовнішньоекономічних зв'язків, а також кон'юнктуру зовнішнього ринку, зазначимо, що нині відбувається інтенсивний пошук нових форм і методів економічного співробітництва. Саме тому процес становлення і розвитку субрегіонального міжнародного економічного співробітництва виходить на перший план.

Через те варто зауважити, що єврорегіон у даному випадку є найвищим рівнем організаційного оформлення транскордонних зв'язків. Часто в економічній літературі поняття „транскордонне співробітництво” та „єврорегіон” використовуються як синоніми. З цим не можна погодитись, оскільки єврорегіони можна визначити як форму концентрації транскордонних ініціатив, тобто вони є вищою організаційною формою [Лендел, 2000].

У зарубіжній і вітчизняній науковій літературі зроблено чимало спроб визначити поняття „єврорегіон”. Приміром, Соду К. вважає, що „єврорегіон – це група муніципальних одиниць, що належать до держав по обидва боки кордону і мають спільну адміністративну структуру” [*Foreign...*, 2002]. Український дослідник у галузі фінансів органів місцевого самоврядування Кравченко В. називає єврорегіони міжнародними субрегіонами економічного співробітництва. Ще один український автор Петренко З. дає таке визначення: „єврорегіони – це міждержавні транскордонні

регіональні асоціації, які охоплюють прикордонні області і розвиваються за погодженими планами та проектами". У свою чергу Писаренко С. зазначає, що єврорегіон — це форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їхніх спільних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем та в інтересах людей, що населяють його територію по обидва боки державного кордону [Долішній, Злупко, Вовканич та ін., 2003, с. 345-346].

Отже, можна зробити висновок, що єврорегіон – це одна з організаційних форм транскордонних відносин, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів – на базі спеціальних розширених повноважень на міжнародне співробітництво – місцеві органи влади прикордонних областей мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії, реалізовувати конкретні транскордонні економічні проекти, вирішувати проблеми зайнятості, інфраструктури, екології.

Головними рисами, що характеризують єврорегіони як форму транскордонного співробітництва:

- географічна – єврорегіон – це територія, яка має конкретне географічне положення;
- політична – частини цієї території знаходяться під юрисдикцією суверенних держав, що мають спільний кордон;
- адміністративна – в цьому сенсі єврорегіон утворюють прикордонні регіони держав, що мають спільний кордон;
- функціональна – єврорегіон – форма транскордонного співробітництва, причому вища організаційна форма такого співробітництва [*Транскордонне...*, 2006, с. 42-43].

Отже, єврорегіон – це форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, спрямована на координацію взаємних зусиль і здійснення ними узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для розв'язання спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидва боки державного кордону. Основною ідеєю та місією єврорегіонів є їхня функція як організаційної платформи для добровільної співпраці міст, громад та інституцій в прикордонному просторі сусідніх держав.

Функціонуванню єврорегіонів як форми транскордонного співробітництва притаманні такі особливості.

У правовій площині функціонування єврорегіонів:

- створення єврорегіону не призводить до виникнення нового адміністративно-територіального утворення зі статусом юридичної особи;
- правове регулювання на території кожного з членів єврорегіону здійснюється відповідно до чинного законодавства держави, до якої він належить;
- керівні органи єврорегіону виконують координаційні функції і не мають владних повноважень, а також не можуть підмінювати органи влади, що діють на території кожного з його членів.

У політичному аспекті єврорегіони:

- не діють проти інтересів національної держави;
- не є наддержавними утвореннями;
- у своїй діяльності не підмінюють зовнішньополітичні функції держав, адміністративно-територіальні одиниці яких є членами єврорегіонів.

Історичні особливості. В переважній більшості випадків єврорегіони охоплюють території, що мають спільне історичне минуле і навіть входили до складу однієї держави. А в деяких випадках у складі єврорегіонів – території, які у досить недалекому минулому мали так званий спірний статус.

Особливості, пов'язані з національним складом прикордонних територій різних держав, які входять до складу єврорегіонів.

Як правило, це багатонаціональні території або регіони, де проживають представники кількох етнічних груп. У багатьох випадках на територіях суміжних прикордонних регіонів живуть представники досить чисельної національної меншини, яка репрезентує національну більшість країни, розташованої по іншій бік кордону.

Зазначимо, що формування єврорегіональних структур у ЄС та у посткомуністичних країнах суттєво відрізняється. Якщо для західних країн ключовим завданням є „поліпшення” розвинутої багаторівневої системи взаємин, то для Східної Європи головною метою є „відновлення” співробітництва всіх рівнів на теренах колишнього СРСР та РЕВ. Спільними тут є загальноєвропейські пріоритети безпеки сталого розвитку та побудови транс'європейських мереж. Істотно відрізняються рівень ринкових відносин і „стартові” умови взаємодії на міждержавному та регіональному рівнях. Також принциповою відмінністю є стан нормативно-правової бази та вихідної інфраструктури. Тому першочерговим для нових єврорегіонів є спільні проблеми виживання в умовах економічної скрути з одночасною розбудовою основ безпечного соціально-економічного розвитку як для кожного учасника, так і для регіону в цілому [Долішній, Злупко, Вовканич та ін., 2003, с. 346-348].

В Україні вздовж західного кордону з країнами Центральної та Східної Європи створені такі єврорегіони, як „Карпатський єврорегіон”, „Буг”, „Нижній Дунай”, „Верхній Прут”. Розвиток єврорегіонів надає можливість Україні на практиці випробувати європейський інтеграційний потенціал.

Метою створення даних єврорегіонів є організація та координація спільної діяльності, сприяння економічному, науковому, екологічному, освітньому співробітництву, а також підтримка окремих проектів розвитку прикордонної інфраструктури сусідніх територій, сприяння розвиткові контактів між громадянами країн-членів єврорегіонів, визначення потенційних напрямів багатостороннього співробітництва країн-учасниць. Єврорегіони повинні стати сполучною ланкою і сприяти співробітництву їхніх країн-членів з міжнародними організаціями, установами та агентствами.

Найдовше транскордонна співпраця ведеться у „Карпатському єврорегіоні” та єврорегіоні „Буг”, проблеми яких є дуже подібними. Так, ускладнює розвиток відносин між членами різних соціально-економічний рівень країн, регіони яких увійшли до цих міжрегіональних асоціацій. Спільним є те, що до складу єврорегіонів увійшли слаборозвинуті регіони, які в минулому були традиційно периферійними. Для української частини негативний вплив на розвиток міжрегіональних відносин має інертність місцевих органів влади, відсутність у них реальних повноважень для здійснення спільних регіональних інвестиційних проектів, а також відсутність фінансування з боку держави та власних коштів на такі цілі. Стримуючим фактором є також розбіжності у митному, податковому та інших законодавствах країн-учасниць, відсутність фінансових органів, які спеціалізуються на здійсненні розрахунків між партнерами в національних валютах, наданні кредитів і позичок для виконання певних транскордонних проектів, забезпечення гарантій зарубіжним інвесторам на їхні капіталовкладення у спільні об'єкти господарювання суміжних регіонів тощо. Разом з цим складною є й економічна ситуація по обидва боки кордону: промисловість, сільське господарство прикордонних регіонів України та партнерів по єврорегіонах пережили різкий перехід до ринкової економіки, пов'язаний з багатьма негативними соціальними наслідками, у тому числі скороченням робочих місць.

Зауважимо, що у Карпатському єврорегіоні та єврорегіоні „Буг” ще мало уваги приділяється розвитку виробничої кооперації у прикордонних регіонах, хоча приклади свідчать про високу ефективність цього виду діяльності. Особливо це стосується використання можливостей переробної промисловості, приладо- та машинобудування [Долішній, Злупко, Вовканич та ін., 2003, с. 348-349].

Низькою є ефективність і фінансово-інвестиційних транскордонних зв'язків. А з урахуванням майбутнього вступу країн Центральної та Східної Європи до ЄС економічно вигідною стратегією для України могло б стати створення на прикордонних територіях країн-членів єврорегіонів спільних і дочірніх підприємств за участю українського капіталу. Контрольований експорт капіталу дав би можливість закріпитись на території іншої країни, скористатись перевагами західноєвропейського ринку, не зазнаючи нега-

рифних і тарифних обмежень. Наприклад, і після входження до ЄС більшість його нових членів, учасників Карпатського єврорегіону зберегли відносно високу динаміку торговельних зв'язків з Україною. Так, за 2004-2006 рр. загальний оборот торгівлі з Словаччиною – майже у 1,7 разу, Польщею – у 1,5 разу, Угорщиною – у 1,2 разу. При цьому приріст торгівлі України з новими членами ЄС був вищим, ніж із Європейським Союзом загалом – за 2004-2006 рр. торговельний оборот з ЄС-25 збільшився на 40,5%, а з 10 новими членами ЄС – на 49,9%

Що стосується безпосередніх сусідів України, учасників Карпатського єврорегіону то детальнішу характеристику торговельних відносин з ними наведено в табл. 1.

Таблиця 1. Торговля України з сусідніми країнами – новими членами ЄС

	1995	2004	2005	2006	2006 до 1995	2006 до 2004
Польща						
Експорт	130901	763206	979908	1010916	772,3%	132,5%
Імпорт	237105	802352	968679	1406678	593,3%	175,3%
Оборот	368006	1565558	1948587	2417594	656,9%	154,4%
Сальдо	-106204	-39146	11229	-395762	-	-
Угорщина						
Експорт	177177	849853	807632	690689	389,8%	81,3%
Імпорт	117032	270062	362321	647893	553,6%	239,9%
Оборот	294209	1119915	1169953	1338582	455,0%	119,5%
Сальдо	60145	579791	445311	42796	-	-
Словаччина						
Експорт	149667	289082	398107	508621	339,8%	175,9%
Імпорт	74841	200771	216472	304037	406,2%	151,4%
Оборот	224508	489853	614579	812658	362,0%	165,9%
Сальдо	74826	88311	181635	204584	-	-

Джерело: *Зовнішньоекономічна діяльність України. 1995 рік*, НДІ статистики Міністерства статистики України, 1996, с.4-5; *Зовнішня торгівля України товарами. 2004 рік*; *Зовнішня торгівля України товарами. 2005 рік*; *Зовнішня торгівля України товарами. 2006 рік*, „Експрес-інформації Державного комітету статистики України” 13 лютого 2005, №40; 10 лютого 2006, №32; 9 лютого 2007, №29.

Дані таблиці свідчать про те, що найбільш вагомим та динамічним партнером України за останні десять років була Польща, з якою, однак, річні показники товарообороту характеризувалися в більшості випадків пасивним сальдо. Навпаки, в торгівлі з Угорщиною переважало активне сальдо, але її обсяги та динаміка (особливо в цьому столітті) суттєво поступалися показникам українсько-польської торгівлі. Найменшими приростом та обсягами при активному сальдо відзначалися торговельні відносини із Словаччиною, яка за рівнем свого економічного потенціалу

поступається двом іншим безпосереднім західним сусідам України. Практично таке ж співвідношення можна спостерігати й в останні три роки при певній особливості Угорщини з її значним падінням закупівель українських товарів [Будкін, 2006, с. 430-431].

На ефективність діяльності Карпатського єврорегіону негативно вплинуло те, що, незважаючи на підтримку урядів дер-жав-учасниць при створенні міжнародної асоціації, в подальшому організація не мала значної підтримки з боку центральних органів влади. Наприклад, у Польщі довгий час дискутувалось питання щодо участі у Карпатському єврорегіоні, оскільки акція його створення вважалася більше політичною [Студенніков, 2000].

На жаль, загальні підсумки функціонування цих єврорегіонів засвідчують, що становлення міжрегіональних об'єднань відбувається з великими ускладненнями як організаційного, так і політичного характеру (негативний вплив виявляє неврегульованість міждержавних відносин Угорщини із Словаччиною та Румунією). Протягом часу, що минув від дня підписання угод, фактично тільки відпрацьовувався організаційний механізм об'єднання. До числа економічних причин такого повільного розгортання діяльності єврорегіонів відносять фінансову неспроможність регіонів-учасників, що зумовлено труднощами перехідного періоду. Вагома причина — це відсутність досвіду налагодження міжрегіональних зв'язків. Причому організатори утворення вважають, що досвід Західної Європи у цій сфері для нас малопринятний.

Внаслідок цього транскордонне співробітництво у рамках єврорегіонів за участю регіонів України практично не відрізнялося від існуючих форм взаємодії в інших регіонах України. Так, діяльність об'єднань концентрувалася поки що лише на підготовці пропозицій урядовим структурам щодо збільшення кількості переходів кордону та розвитку транскордонної інфраструктури. Проводилися також форуми підприємців з питань транскордонного співробітництва, була налагоджена робота наукових семінарів, відбувались щорічні зустрічі ректорів університетів тощо. Спостерігались і досить активні контакти у сфері культури, мистецтва та спорту. Однак за цей період було реалізовано вкрай незначну кількість спільних господарських проєктів.

Отже, зіставлення потенціалу та результатів міжрегіональної співпраці у рамках Карпатського єврорегіону та єврорегіону „Буг”, від участі яких значною мірою залежить успішність інтраекції України у Балто-Чорноморську вісь транскордонного співробітництва та перспективи інтеграції до ЄС, свідчить про недостатню її ефективність. Визначимо моменти, які слід враховувати при розробці системи регулювання транскордонного співробітництва і які спонукали б прикордонні регіони

України якнайактивніше залучатись до співпраці через функціонування субрегіональних об'єднань.

1. Ефективність співробітництва у рамках єврорегіонів забезпечується при пріоритетності регіональних інтересів на рівні держави. При цьому інтереси держави реалізуються не прямо, а опосередковано, через реалізацію інтересів регіону. Саме через інтеграцію регіонів Україна може інтегруватися у Європейський Союз.
2. Успіх реалізації програм єврорегіонів багато в чому залежить від того, чи буде адміністративна одиниця, яка включена до складу єврорегіону, реальним суб'єктом зовнішньоекономічних відносин. Йдеться про перерозподіл влади між центром і регіонами.
3. Слід розробити механізми передачі частини функцій центральних органів влади у регіони при створенні ними міжнародних об'єднань — єврорегіонів. Без такого перерозподілу не можна очікувати ефективної діяльності не лише єврорегіонів, а й реалізації угод, укладених областями. Фактично підписання міжрегіональних угод не створює ніяких сприятливіших можливостей для розширення співпраці сторін.
4. Міжрегіональне міжнародне співробітництво може бути ефективним лише в тому випадку, коли буде сформовано соціально-економічну інфраструктуру для активного включення в цей процес ринкових структур. Значною мірою саме з цієї причини діяльність єврорегіонів за участю областей Західного регіону України не дає поки що вагомих результатів.
5. Як свідчить світова практика, визначальним і надзвичайно важливим фактором при формуванні і подальшому ефективному функціонуванні єврорегіону є вибір території з точки зору оптимальних його розмірів та географічного розташування. Карпатському єврорегіону і єврорегіону „Буг” характерні центральне розташування в Європі (хоча регіони-члени об'єднань є периферійними у своїх державах) та контактність положення. Території досліджуваних єврорегіонів можна назвати з'єднувальними мостами, через які проходять найкоротші шляхи до СНД, до країн Західної Європи, а також між країнами Балтійського і Чорноморського регіонів.

Досвід Карпатського єврорегіону та єврорегіону „Буг” є повчальним для лідерів новостворених єврорегіонів „Нижній Дунай” та „Верхній Прут” з огляду на проблеми, які не відразу були помічені їхніми учасниками, що, врешті-решт, призвело до певної ситуації у розвитку відносин. Насамперед потрібно сконцентрувати увагу на дослідженні рівня компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами транскордонної співпраці у рамках єврорегіонів, щоб уникнути ситуації неад-

екватності правових та фінансово-економічних ресурсів у вирішенні спільних проблем, а отже, вчасного знаходження підтримки у національних столицях. Механізм функціонування єврорегіонів повинен бути дієвим, незалежно від конкретних осіб, які репрезентують території. Адже в ідеалі єврорегіон повинен будуватися на спільних інтересах щодо забезпечення етнічної толерантності, екологічної безпеки, гармонійного просторового розвитку, а не навколо особистих контактів, які, безперечно, відіграють чи не вирішальну роль на етапі формування транскордонних об'єднань. А досягти відчутних результатів транскордонного співробітництва можливо лише за умови ставлення до цих ініціатив, як до щоденної копійки праці [Студенніков, 2000].

На шляху становлення нових двосторонніх та багатосторонніх взаємин в Україні, як і в інших країнах Центральної та Східної Європи, дуже низькою є ефективність механізмів співробітництва, закладених у нові договори та угоди. Це зумовлено двома основними причинами: відсутністю чіткої стратегії соціально-економічного розвитку країни, включаючи програми розвитку її окремих територіально-адміністративних одиниць, тобто тієї державної політики, яку можна було б реалізовувати через єврорегіони; відсутністю чітко закріплених у законодавчих і нормативних актах прав та обов'язків усіх гілок та рівнів державної влади у вирішенні питань міжрегіонального та транскордонного співробітництва, тобто тих механізмів, на вдосконалення яких націлена система єврорегіонів.

На сьогоднішній день запуск конкретних механізмів субрегіональної взаємодії може бути прискорений запровадженням таких заходів:

створення партнерських бірж, розгортання консультаційної діяльності, підвищення професійно-освітнього рівня суб'єктів підприємництва, що могло б здійснюватись на рівні національних центрів;

скорочення існуючих як фізичних (недостатня кількість об'єктів прикордонної інфраструктури), так і правових бар'єрів через реалізацію законодавчих ініціатив;

розмивання „перепон у свідомості людей”, чия мотивація до співробітництва сьогодні коливається між опасінням та незацікавленістю. Перебороти стриманість підприємців, на нашу думку, можна і через залучення до співробітництва фірм та підприємців із хорошою репутацією, які змогли б надати партнерам по єврорегіону не лише необхідний капітал, а й відповідні ноу-хау.

Реалізація саме цих заходів, на нашу думку, стане імпульсом у розвитку всього комплексу транскордонних зв'язків, які нині є одним з найважливіших компонентів інтеграційного процесу в Центральній та Східній Європі.

ЛІТЕРАТУРА

- Будкін В. [2006], *Співробітництво Західних областей України з країнами ЄС*, „Журнал європейської економіки”, №4, Т. 5.
- Долішній М. І., Злупко С. М. [2003], Вовканич С. Й. та ін., *Регіональна політика і механізм її реалізації*, За ред. акад. НАН України М. І. Долішнього, К.: Наукова думка.
- Foreign Direct Investment for Development. Maximizing Benefits Minimizing Costs* [2002] OECD Report.
- Лендел М. [2000], *Досвід Карпатського Євrorегіону: Поштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва*, [в:] *На шляху до Європи. Український досвід євrorегіонів*, К.: Логос.
- Студенніков І. [2000], *Транскордонне співробітництво як крок до визначення концепції регіональної політики*, [в:] *На шляху до Європи. Український досвід євrorегіонів*, К.: Логос.
- Транскордонне співробітництво в умовах розширення Європейського Союзу на схід* [2006], Монографія, В.П. Мікловда, М.А. Лендел, С.С. Слава, С.В. Сембер та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф., член-кор. НАН України В.П. Мікловди, д-ра екон. наук, проф., член-кор. УААН М.А. Лендсла, канд. екон. наук доцентів С.С. Слави і С.В. Сембера, Ужгород: Карпати.
- Зовнішньоекономічна діяльність України. 1995 рік* [1996] НДІ статистики Міністерства статистики України.
- Зовнішня торгівля України товарами. 2004 рік*, Експрес-інформації Державного комітету статистики України” 13 лютого 2005, №40.
- Зовнішня торгівля України товарами. 2005 рік*; Експрес-інформації Державного комітету статистики України” 10 лютого 2006, №32.
- Зовнішня торгівля України товарами. 2006 рік*, „Експрес-інформації Державного комітету статистики України” 9 лютого 2007, №29.

Резюме

Автор статті здійснив спробу дослідження проблематики розвитку євrorегіонів, як однієї з форм транскордонного співробітництва. Було визначено їх суть і особливості, а також звернено увагу на специфіку процесу формування євrorегіональних структур у посткомуністичних державах. Автор, на прикладі євrorегіонів Карпатського і Буг, проаналізував передумови розвитку євrorегіонів на території України, вказуючи на ефективність співробітництва в їхніх рамках та на сфері його подальшого зміцнення

Euroregion as the Highest Organizational and Functional Level of Transborder Cooperation

Summary

The issue of euroregions development as the highest form of transborder cooperation was considered in the study. Their essence and characteristics were identified, and the attention was paid to peculiarity of the process of shaping euroregional structures in the post-communist countries. The conditions for euroregions development in Ukraine were presented taking as example Euroregion

Karpacki and Euroregion Bug, indicating efficiency of the cooperation within the euroregions and fields for its further enhancing.

Euroregion jako najbardziej zaawansowany organizacyjnie i funkcjonalnie poziom współpracy transgranicznej

Streszczenie

W opracowaniu podjęto problematykę rozwoju euroregionów jako najwyższej formy współpracy transgranicznej. Zidentyfikowano ich istotę i cechy charakterystyczne, a także zwrócono uwagę na specyfikę procesu kształtowania struktur euroregionalnych w krajach postkomunistycznych. Przedstawiono uwarunkowania rozwoju euroregionów na terenie Ukrainy na przykładzie Euroregionu Karpackiego i Bug, wskazując na efektywność współpracy w ich ramach i dziedziny jej dalszego umacniania.