

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього
НАН України»

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ
ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНИХ
СТРУКТУР ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В
УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

(дповідна записка)

Львів 2017

Доповідну записку підготували:

Калат Ярослава Ярославівна,
молодший науковий співробітник сектору проблем
транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних
досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»;

Демедюк Ольга Петрівна,
провідний інженер сектору проблем транскордонного
співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.
Долішнього НАН України».

ВСТУП

Соціально-економічний розвиток прикордонних регіонів та розробка механізмів та інструментів їх стимулювання завжди перебували у фокусі пріоритетів регіональної політики ЄС. Зокрема, у вересні 2017 року Європейська Комісія підготувала Звернення до Ради Європи та Європейського парламенту щодо сприяння зростанню та єднанню прикордонних регіонів ЄС¹. Дане Звернення визначає пріоритетні напрями розвитку прикордонних регіонів та заходи, які необхідно для цього здійснити. Одним з них є розвиток інституціоналізованих форм транскордонного співробітництва.

У країнах ЄС вже майже 40 років успішно функціонують інституціоналізовані форми транскордонного співробітництва, які сприяють економічному піднесенню прикордонних регіонів, зменшенню асиметрії між ними та внутрішніми регіонами країн, гармонізації регіональних взаємовідносин. Україна почала імплементувати європейську практику розвитку транскордонного співробітництва з початку 90-их років ХХ століття, створивши у 1993 році перший за її участі «Карпатський єврорегіон», і на сьогодні діє вже більше 10 єврорегіональних структур. Проте низка проблем, притаманних функціонуванню як інституціоналізованих форм транскордонної співпраці, так і транскордонного співробітництва загалом, перешкоджають зміцненню ролі цих структур як ефективного інструмента сприяння соціально-економічному розвитку прикордонних територій. Впровадження перевірених практикою країн-членів ЄС механізмів транскордонної взаємодії, а також удосконалення інституційно-правового, організаційного і фінансового забезпечення розвитку інституціоналізованих форм транскордонного співробітництва стануть поштовхом до позитивних соціально-економічних змін у прикордонних регіонах України.

СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНИХ ФОРМ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА (ТКС)

Основними інституціями у системі транскордонного співробітництва на сьогодні залишаються єврорегіони. Водночас, на теренах ЄС впроваджуються практично і функціонують такі транскордонні структури єврорегіонального типу як Робочі громади (Working Community), Європейські об'єднання територіального співробітництва (European Grouping of Territorial Cooperation (ЄОТС - EGTC)), Об'єднання єврорегіонального співробітництва (Euroregional cooperation groupings (ОЄС - ECGs)), Євроквартали (Eurodistrict), Євроміста (Eurocity) та інші.

Єврорегіони в країнах-членах ЄС

Єврорегіон є організаційною формою транскордонної співпраці, діяльність якого підпорядковується Раді Європи, однак цілі та завдання реалізуються відповідно до інтересів територіальних громад або органів влади та не суперечать

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions. European Union Law Official Website. – Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:307:FIN>

національному законодавству країн-учасниць. Крім того, більшість єврорегіонів є членами Асоціації європейських прикордонних регіонів (АЄПР), міжнародної організації, яка займається питаннями регіональної політики в Європі та підтримкою розвитку прикордонних і транскордонних територій.

Єврорегіони виникли і діють переважно на кордонах країн-членів ЄС та на сьогодні їх налічується близько 80 (мова йде про центральноєвропейську модель).

Довідково: У ЄС сформувалися дві моделі функціонування єврорегіонів відносно специфіки їх діяльності: центральноєвропейська та скандинавська (північноєвропейська). Обидві моделі досить подібні між собою за рівнем компетенції, якою наділені єврорегіональні структури, та роллю, яку вони відіграють у розвитку прикордонних регіонів. Проте, в центральноєвропейській моделі єврорегіони є інституційною основою євроінтеграційних процесів країн – членів ЄС, насамперед у політико-правовій площині. Тоді коли скандинавській моделі функціонування єврорегіонів характерна розгалужена система економічних зв'язків у транскордонному просторі та великий розмір території, в межах якої вони функціонують. Зокрема, основу для транскордонної співпраці прикордонних регіонів Скандинавії у правовій, культурній, соціальній, економічній, транспортній та екологічній сферах було закладено із заснуванням Північної Ради або Ради міністрів північних країн у 1950 році та пізнішим підписанням у 1962 році Договору про співробітництво між Данією, Фінляндією, Ісландією, Норвегією і Швецією (Treaty of Helsingfors). Водночас поштовхом для розвитку всіх інших єврорегіональних структур стала Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, так звана Мадридська Конвенція від 21 травня 1980 року, а також програма громадських ініціатив INTERREG-A.

Найбільше єврорегіонів створено на кордонах Німеччини (31), Франції (15), Швеції (16), Фінляндії (10), а також Польщі (18), Чехії (13), Болгарії (14), Угорщини (15) та Румунії (13). Останнім з поміж функціонуючих єврорегіонів був створений «Єврорегіон «Дністер» за участі прикордонних регіонів України і Молдови у 2012 році.

Відсутність нових ініціатив за останні п'ять років щодо створення єврорегіонів не означає, що вони стали неефективними. На сьогодні в ЄС більше практикується утворювати підрозділи у вигляді інституціоналізованих форм ТКС іншого типу в рамках діяльності наявного єврорегіону, які паралельно з ним функціонують і доповнюють його, реалізуючи підсилені їм завдання. Наприклад, єврорегіоном Pyrenees-Mediterranean (2004), який функціонує в межах прикордонних територій Франції, Іспанії та Бельгії, утворено структуру іншого типу ЄОТС Pyrenees Mediterranean у 2009 році. Ці дві структури мають одного спільного президента (ротація проходить кожні 18 місяців), Генеральну асамблею і робочу групу. Однак, в рамках ЄОТС працюють ще три офіси, які наділені різними завданнями: Тулуза – проектне і адміністративне управління; Барселона – генеральний секретаріат, який відповідає за політичне представництво і зв'язок; Брюссель – представництво в ЄС. Таке «нашарування» єврорегіональних структур дозволяє максимально використовувати всі доступні можливості транскордонного співробітництва.

Крім того, про ефективність єврорегіонів свідчать проекти, які реалізуються ними у прикордонних регіонах. Зокрема, найбільш показовими є: «Eurocampus» - простір для наукових досліджень та інновацій (єврорегіон Pyrenees-Mediterranean); облаштування міжнародного автомобільного пункту пропуску «Ягодин-Дорогуськ» (єврорегіон «Буг»); проект «LatLit Traffic» - покращення дорожньої і вуличної

інфраструктури в 23 міських і сільських поселеннях Литви і Латвії (єврорегіон «Country of lakes»); проект REGIOTOUR – створення велодоріжок (єврорегіон «Тешинська Сілезія»); модернізація залізничного переходу в Куновіцах (єврорегіон «Pro Europa Viadrina») та інші.

Єврорегіони в Україні

Українські прикордонні регіони перейняли значний досвід розвитку єврорегіональних структур від сусідньої республіки Польщі. На теренах цієї держави перші єврорегіони були створені ще до її членства в ЄС, тому цей досвід є особливо корисним для наших територій. Відповідно, перші єврорегіони на українському кордоні були створені саме за участі Польщі («Карпатський єврорегіон», «Єврорегіон «Буг»). На сьогодні налічується 10 структур публічного характеру, які умовно можна поділити за територіально-географічними і адміністративними ознаками на такі, що:

- спільно утворені із країнами-членами ЄС («Карпатський єврорегіон», «Єврорегіон «Буг», «Єврорегіон «Нижній Дунай», «Єврорегіон «Верхній Прут»);
- спільно утворені із країнами, які не є країнами-членами ЄС («Єврорегіон «Дністер», «Єврорегіон «Дніпро», «Єврорегіон «Слобожанщина», «Єврорегіон «Ярославна», «Єврорегіон «Донбас»).

До 2014 року функціонування єврорегіонів першої групи було більш результативним ніж другої, що в першу чергу визначалося наявністю більших можливостей для перших. Однак, політична і економічна криза в Україні позначилася на діяльності обидвох груп єврорегіонів, зокрема, підвищенням транскордонних можливостей, посиленням єврорегіональної активності або ж змінами в їх організаційній структурі чи в деяких випадках припиненням / призупиненням взаємодії в рамках цих інституцій.

Як і раніше, найбільш активним єврорегіоном є «Карпатський єврорегіон», діяльність якого спрямована на соціально-економічний розвиток прикордонних територій через підтримку ТКС у економічній, культурній, екологічній, науковій та освітній сферах. У рамках цього єврорегіону на українській стороні ефективно функціонує Асоціація органів місцевого самоврядування "Єврорегіон Карпати - Україна", яка на розвиток українських прикордонних регіонів через проектну діяльність щороку залучає близько 1 млн. грн. зі структурних фондів ЄС². Зокрема, в 2018-2019 рр. за Програмою ТКС Польща-Білорусь-Україна 2014-2020 Асоціація буде реалізувати 3 проекти на загальну суму 5,1 млн. євро³.

Єврорегіональне співробітництво також посилюється в українсько-румунському транскордонному регіоні через активну діяльність єврорегіону «Нижній Дунай» у транскордонних програмах ЄС. Зокрема, в рамках Програми ТКС «Басейн Чорного моря» 2014-2020 учасниками єврорегіону було подано заявки на реалізацію чотирьох проектів щодо розвитку туризму, культури і спорту на загальну суму 4 млн. 100 тис. євро, з яких українська сторона зможе залучити близько 950 тис. євро. Крім того, для

² Звіти про діяльність Асоціації за 2013-2015 роки [Електронний ресурс] // Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна». Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://euroregionkarpaty.com.ua/---q--q/2010-03-21-00-01-03/zvitprodialnist.html>

³ Звіт про роботу Асоціації за жовтень 2017 року [Електронний ресурс] // Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна». Офіційний сайт. – Режим доступу: http://euroregionkarpaty.com.ua/images/zvity/СКУ_Звіт_жовтень.pdf

Одеського регіону єврорегіоном здійснюється такий важливий проект як побудова паромної переправи на проміжках Орлівка – Ісакча та Ізмаїл – Тульча. А з 2018 року розпочнеться реалізація великого інфраструктурного проекту «Чиста ріка», який передбачає проведення, відбудову та модернізацію каналізаційної мережі на прикордонній території Дельти Дунаю⁴.

Порівняно низькою останнім часом була активність єврорегіону «Верхній Прут» у тому ж українсько-румунському, а також українсько-молдовському транскордонних регіонах, яка переважно полягала у налагодженні партнерських зв'язків для реалізації окремих проектів з визначеним колом учасників без чіткої координації і бачення розвитку всіх прикордонних територій єврорегіону. Єврорегіон «Буг», який функціонує з 1995 року і ефективно працював в програмних періодах 2002-2006 та 2007-2013, на сьогодні також не має можливості відновити роботу раніше якісного та інформативного сайту української сторони єврорегіону.

Водночас, єврорегіон другої групи «Єврорегіон «Дністер» (українсько-молдовське прикордоння), який є «наймолодшим» та єдиним серед єврорегіонів на кордонах України, що має статус юридичної особи, впродовж п'яти років свого існування успішно реалізував 25 транскордонних проектів, уклав близько 50 договорів про співпрацю та провів 3 конференції міжнародного рівня.

У результаті анексії Російською Федерацією (РФ) АР Крим та збройного конфлікту на сході України, негативних змін зазнали єврорегіони другої групи саме за участі прикордонних регіонів РФ. Зокрема, єврорегіон «Донбас» (Донецька і Луганська області України та Ростовська і Воронежська області РФ) перестав функціонувати з кінця 2013 року. Призупинив свою діяльність єврорегіон «Ярославна» за участі Сумської області України та Курської області РФ, який з 2007-2012 рр. реалізував тільки 3 проекти та підписав 20 угод про співпрацю, що говорить про його неефективність. Також відсутня інформація на офіційному сайті Харківської ОДА про активність єврорегіону «Слобожанщина» (Харківська область України та Білгородська область РФ) з 2014 року. Хоча у 2017 році створена ГО «Незалежний Центр Розвитку Єврорегіона Слобожанщина», яка має на меті розробляти проекти розвитку цього регіону, але наразі про її ефективність важко говорити. Зауважимо, що всі ці єврорегіони є членами Асоціації європейських прикордонних регіонів й надалі ними залишаються, а також у публічному доступі відсутні офіційні документи про припинення співпраці в рамках цих єврорегіонів.

Разом з тим, у єврорегіоні «Дніпро» співпраця ведеться тільки між Чернігівською областю України та Гомельською областю Білорусі без залучення Брянської області РФ⁵, хоча офіційних документів про припинення прикордонним регіоном РФ членства в єврорегіоні у публічному доступі також немає.

Щодо десятого єврорегіону «Чорне море», який був заснований 26 вересня 2008 року і має найбільше країн у своєму складі (Азербайджан, Болгарія, Греція, Грузія, Молдова, Російська Федерація, Вірменія, Румунія, Туреччина, Україна), особливої

⁴ Ізмаїл в двох масштабних європейських проектах [Електронний ресурс] // Агентство транскордонного співробітництва «Єврорегіон «Нижній Дунай». Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://euroregionagency.od.ua/news>

⁵ Європейський досвід транскордонного співробітництва для України і Республіки Білорусь [Електронний ресурс] // Економічний Портал Чернігівської області. – Режим доступу: http://www.chernihiv-oblast.gov.ua/evroregion_dniipro

активності з української сторони в рамках цієї структури не спостерігається. Можливо тому, що Україна перебуває в ньому тільки у якості спостерігача.

Окремо можна виділити Робочу групу Дунайського регіону (Working community of the Danube Regions), куди, окрім 38 регіонів з Німеччини, Австрії, Словаччини, Угорщини, Хорватії, Сербської республіки, Болгарії, Румунії та Республіки Молдова, входить Одеська область України. Робоча група розпочала свою діяльність з 1990 року з метою налагодження системи взаємодії між всіма зацікавленими особами у розвитку Дунайського регіону. Одеський регіон приєднався до організації в ролі спостерігача у 1993 році, а пізніше, у 1995 році, став повноцінним членом. Це угруповання має своєрідне фінансове забезпечення: по-перше, члени покривають власні витрати; по-друге, немає членських внесків; по-третє, пропозиції щодо фінансування розробляються робочими групами в процесі прийняття рішень щодо проектів. Робоча група має статус спостерігача в Асоціації європейських регіонів та Центральноевропейській ініціативі. Нині здійснюється реалізація Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону також за участі України.

ЄОТС в країнах-членах ЄС

Перші ЄОТС з'явилися в ЄС у 2006 році та одразу почали швидко розвиватися. Протягом перших трьох років було зареєстровано 17 об'єднань, а на початку 2017 року їх нараховувалось вже 65, п'ять з яких було створено у 2016 році. Ще 23 ЄОТС перебувають на етапі створення чи їх учасники виявили ініціативу щодо об'єднання. Кількість створених ЄОТС у 2016 році є дещо нижчою, порівняно з попередніми роками (по 11 у 2011 та 2013 роках, 9 у 2015). Втім, кількість ініціатив щодо створення даних об'єднань значно зросла.

Довідково. ЄОТС виникли з прийняттям 5 липня 2006 року Європарламентом та Радою Європи Регламенту №1082/2006 щодо Європейських об'єднань територіального співробітництва. Відповідно до даного Регламенту, ЄОТС – це об'єднання, створені з метою полегшення та сприяння транскордонному, транснаціональному та/чи міжрегіональному співробітництву між членами ЄС з метою зміцнення економічного та соціального єднання. Така форма співпраці виразно відрізняється від інших інструментів регіональної політики такими положеннями: володіє правосуб'єктністю, є юридичною особою; учасниками такого об'єднання можуть бути не тільки держави, органи регіональної чи місцевої влади, а й громадські організації чи інші зацікавлені юридичні особи, що дає можливість якнайширшого врахування інтересів всіх мешканців території ЄОТС; члени ЄОТС реалізують співробітництво на транскордонному, транснаціональному та міжрегіональному рівнях – всіх трьох рівнях регіональної політики ЄС; органи місцевої влади мають можливість підписувати договори не тільки з іншими державами-членами ЄС, але й з суміжними державами, які не є членами Ради Європи.

Угорщина та Франція є найактивнішими у створенні даних об'єднань (по 24 ЄОТС), а також Іспанія (16), Словаччина (15), Італія (9) та Німеччина (10). Всі країни-географічні сусіди України мають на своїй території такі об'єднання. Крім вже названих Угорщини та Словаччини, Румунія є учасником 6 ЄОТС, а Польща – 4. Загалом, країни, що стали членами ЄС після останнього розширення, активно використовують ЄОТС для вирішення соціально-економічних проблем їх територій за рахунок розширених можливостей участі у проектах та програмах ЄС.

Географічний розподіл ЄОТС нерівномірний. Більшість з них знаходяться у Центральній Європі вздовж кордонів Угорщини, у Західній Європі (Франція,

Німеччина, Бельгія, Голландія, Люксембург) та у Середземномор'ї (Іспанія, Португалія, Греція, Словаччина, Італія, Кіпр). Щодо п'яти новостворених ЄОТС, то вони загального географічного розподілу не міняють: два з них створено на кордоні Франція-Німеччина-Швейцарія, ще два на кордоні Німеччини з Чехією і один на кордоні Угорщини. Зате новостворені ЄОТС змінюють картину участі у таких об'єднаннях: оскільки збільшилась кількість об'єднань за участі країн, які не є членами ЄС, зокрема було створено одне нове ЄОТС за участі Швейцарії, а ще два об'єднання розширило кількість своїх учасників представниками Швейцарії та Палестини.

За своєю природою ЄОТС можна розділити на три типи: транскордонні ЄОТС, які в основному займаються питаннями місцевого чи регіонального характеру, транснаціональні ЄОТС, які покривають значну територію Європи і включають декілька країн, та мережеві, які передбачають розвиток співпраці між регіонами, які не є територіально близькими. На даний час більшість ЄОТС є транскордонними (56), п'ять ЄОТС є мережевими і 3 транснаціональними.

Не всі зареєстровані ЄОТС ефективно функціонують, зокрема по п'яти ЄОТС Комітет Регіонів не отримував жодної інформації щодо реалізації проектів чи формування бюджету після їх реєстрації. Майже всі вони знаходяться на Угорсько-Словацькому кордоні (Ung-Tisza-Túr-Sajó, Karst-Bodva, Novohrad-Nógrád, MASH) та ще один за участі Італії, Іспанії, Кіпру та Греції – Archi-Med. Ще одне об'єднання завершить свою діяльність одразу по завершенні операційної програми ЄС, для залучення коштів по якій воно було створене – GEST INTERREG "Programme Grande Région"⁶. Але загалом, відсоток неефективних ЄОТС в Європі невеликий, більшість з них успішно реалізують завдання, для виконання яких вони були створені.

Щодо сфер діяльності, то більшість ЄОТС спрямовані на розвиток сфер туризму (39), захисту навколишнього середовища (29), культури та спорту (35), транспорту та інфраструктури (31) та освіти (29). Та спектр реалізації проектів в рамках даних об'єднань не обмежується цими сферами, поле їхньої діяльності є дуже широким і включає проблематику зміни клімату, соціальних відносин, зайнятості молоді, розвитку сільських територій, просторового розвитку, громадянської оборони, проведення досліджень тощо.

У рамках ЄОТС реалізуються численні проекти за програмами регіональної політики ЄС, зокрема Європейської територіальної співпраці (ЕТС), Європейських структурних та інвестиційних фондів (ESIF), Горизонт 2020, LIFE, Erasmus, Європа для громадян (Europe for Citizens) та інші.

ЄОТС в Україні

Хоч участь третіх країн в ЄОТС завжди дозволялась, Регламент 1082, згідно якого такі об'єднання діяли до 2013, передбачав, що країна, яка не є членом ЄС, може бути учасником ЄОТС тільки при умові участі партнерів ще хоч двох країн-членів ЄС. Це виключало можливість двостороннього ЄОТС для України. Тому ЄОТС за

⁶ EGTC monitoring report 2016 and impacts of Schengen area crisis on the work of EGTCs. European Committee of the Regions Official Website. – Available from: <http://www.cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/CoR-EGTC-monitoring.pdf>

участі нашої держави мало б покривати значну територію з багатьма учасниками, а отже – зіткнулось би з тими ж проблемами, які не сприяють ефективному розвитку єврорегіонів на нашій території. Крім того, Україна не змогла б вирішувати конкретні точкові питання, спільні для невеликих транскордонних територій, а лише глобальні, які стосуються декількох країн. А це суперечить самій природі ЄОТС.

Тому прийняття наприкінці 2013 року нового Регламенту 1302, що замінив попередній, стало поворотною подією в історії розвитку ЄОТС, оскільки він дозволив створення ЄОТС з лише однією країною-членом ЄС. Учасники третіх країн можуть бути членами таких об'єднань, якщо їх країна має спільний кордон з ЄС, якщо вони підлягають спільній транскордонній чи транснаціональній програмі Європейської територіальної співпраці або якщо держави, які вони представляють, підлягають спільній транскордонній програмі чи програмі басейну моря.

Цим Регламентом також спрощена та пришвидшена процедура створення ЄОТС, установчу угоду визначено основним документом, що регулює основні аспекти функціонування та управління ЄОТС, та розширено список учасників об'єднань, який дозволяє певним групам приватних осіб брати участь в ЄОТС.

Саме ці зміни дозволили Закарпатській області України створити в жовтні 2015 року ЄОТС Тиса (Tisza) разом з угорськими областю Саболч-Сатмар-Берег та муніципалітетом Кішварда. Об'єднання отримало широку соціальну і політичну підтримку з двох сторін на регіональному та локальному рівнях. Ця подія стала визначальною як для України, так і для ЄС, оскільки вперше таке об'єднання було створено за участі країни, що не є членом ЄС. Це був довгоочікуваний крок, оскільки регіони-учасники вже давно співпрацюють разом у різних сферах, в тому числі в рамках реалізації грантових проєктів. Багато проблем потрібно вирішувати спільно, в тому числі захист від паводків, відновлення заводів з очистки стічних вод, транспорт та розвиток економічних зв'язків.

ЄОТС створено на території близько 20 000 км² (5936 км² в Угорщині та 12777 км² в Україні) з населенням близько 2 млн осіб (1258 млн в Україні та 0,577 млн. в Угорщині). Штаб-квартира об'єднання знаходиться в Кішварді, офіс об'єднання також знаходиться в Ужгороді. Бюджет ЄОТС становить 400000€ і його діяльність керується законодавством Угорщини. Структура складається з Генеральної асамблеї, що є головним органом, який приймає рішення, а також Наглядової ради.

Метою даного ЄОТС є створення міцної та стабільної співпраці та соціальне єднання на зовнішніх кордонах ЄС, а також розвиток інфраструктури та економіки в регіоні. Одним із завдань ЄОТС Тиса є розбудова пунктів пропуску кордону та відповідної інфраструктури на зовнішньому кордоні ЄС. На даному етапі ЄОТС пройшло початкові процедури, такі як проведення презентаційних заходів у Брюсселі, Кішварді та Ужгороді та створення сайту. Наразі воно готує проєктні заявки за програмами ЄС, зокрема за програмою ТКС Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна. ЄОТС Тиса також прийняло Інтегровану територіальну стратегію розвитку і готується представити її у Брюсселі з метою презентації інвестиційного потенціалу і культурних та історичних особливостей регіону.

ОЕС в Україні та ЄС

Україна була однією з перших країн, яка ратифікувала Протокол 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами та владами щодо об'єднань євро регіонального співробітництва, але далі ратифікації та вступу в дію Протоколу 1 березня 2013 року справа поки не дійшла. Така ж ситуація зі створення даних об'єднань і в ЄС. На сьогодні лише 7 держав ратифікувало цей документ – Словенія та Швейцарія у 2011 році, Україна та Німеччина у 2012, Франція у 2013, Кіпр у 2014 та Росія у 2017.

Довідково. ОЕС як інструмент розвитку транскордонної співпраці запропоновані Третім протоколом до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами та владами. Третій протокол може бути підписаний державами, які підписали Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво. Відповідно до нього, членами такого ОЕС можуть бути територіальні общини чи влади, держави-члени Ради Європи чи інші громадські організації та суб'єкти приватного права, що діють на неприбуткових засадах, а також прибуткові організації, які діють у спільних суспільних інтересах. Територіальні громади або влади третіх країн можуть бути членами ОЕС за умови, якщо це угруповання засноване за юрисдикцією країни-члена Ради Європи та матиме свою штаб-квартиру на території цієї держави. Загалом такі об'єднання схожі до ЄОТС. Основні відмінності: ОЕС є інструментом Ради Європи, ЄОТС – ЄС; Регламент щодо ЄОТС підлягає контролю з боку Європейського суду, який тлумачить його положення, і його рішення є обов'язковими для членів ЄС, а найвищою юридичною інстанцією, яка інтерпретує зміст Третього протоколу як багатосторонньої угоди та приймає рішення по Об'єднаннях євро регіонального співробітництва, є національні суди.

Хоча перше таке об'єднання ще тільки має бути створене у майбутньому, безсумнівно, що вони стануть важливим фактором розвитку співпраці в Європі, оскільки несуть в собі місію зближення третіх країн з країнами-членами ЄС. Але на даний час перешкоди, з якими стикаються держави та регіональні органи влади бажаючи розвивати ОЕС, є надто вагомими, від бюрократичних бар'єрів та браку політичної волі до адміністративних структур, які значно відрізняються у різних країнах. Важливим фактором також є те, що деякі сусідні Європі країни перебувають у стані кризи, а в такому середовищі особливо складно мотивувати потенційних учасників даних об'єднань в Європі виходити за рамки ЄС, щоб організувати їх разом з третіми країнами. Крім того, після того, як в 2013 році був прийнятий Регламент 1302, яким було передбачено можливість створення ЄОТС за участю лише однієї країни-члена ЄС, увага усіх зацікавлених сторін зосередилась на створенні саме ЄОТС, оскільки вони вже мають значну історію ефективного функціонування. Тому поява ОЕС залежить від скоординованих цілеспрямованих спільних дій європейських учасників та регіональних і місцевих органів влади нашої держави.

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНИХ СТРУКТУР ТКС В УКРАЇНІ

Подальші зміни щодо активізації ефективної діяльності інституціалізованих форм ТКС повинні здійснюватися відповідно до потенційних перспектив розвитку цих форм та із врахуванням їх стану на сьогодні. Зокрема, зміни повинні відбуватися

насамперед на законодавчому рівні, але необхідними є зміни і за організаційно-економічним та фінансовими напрямками:

1. Оскільки транскордонна співпраця передбачає участь представників різних країн, ефективність функціонування форм ТКС великою мірою залежить від подібності законодавчих і регулятивних норм цих країн. Хоча Україна стала на шлях **проведення реформ і зближення свого законодавства з законодавством ЄС**, на жаль його недосконалість на даний час є однією з основних перешкод діяльності інституціолізованих форм ТКС.

Зокрема, основне правове підґрунтя розвитку ТКС, ЗУ «Про транскордонне співробітництво» не враховує багато аспектів розвитку ТКС і не рухається в ногу з останніми досягненнями Європи у цій сфері. Наприклад, єдиною формою транскордонного співробітництва, про яку йдеться в законі, окрім укладання угод та налагодження контактів, є єврореґіон. Тобто жодна інша форма ТКС, які успішно функціонують в країнах Європи, такі як транскордонні мережі, транскордонні промислові зони та парки, ЄОТС, ОЕС, не визнаються цим законом. Та хоча в Програмі розвитку транскордонного співробітництва, що розробляється кожні п'ять років на основі Державної стратегії регіонального розвитку, зазначається про сприяння розвитку ОЕС та транскордонним кластерам, але **розвиток інших інституціолізованих форм транскордонного співробітництва** не передбачається. Крім того, запропоновані зміни до законів України щодо створення та розвитку ОЕС, які були зареєстровані Верховною Радою та розглянуті Комітетами у 2016 році, досі не набули юридичної сили.

Кожна країна-член ЄС повинна **прийняти нормативний документ, що уточнює та деталізує всі процеси на етапах створення та функціонування ЄОТС**. Такої вимоги для третіх країн немає, бо вони не можуть бути країнами-засновницями даних утворень, а лише учасниками, а отже такі утворення не функціонуватимуть відповідно до законодавств третіх країн. Але все ж такий документ є дуже важливим для України, бо він міг би окреслювати ті питання, які не деталізують Регламенти Європейського Парламенту і Ради ЄС 1082/2006 та 1302/2013 для кожної країни окремо. Зокрема, щодо компетентних органів, які займатимуться куруванням даних об'єднань, шляхів фінансування тощо. Вважаємо, що подібний **документ щодо інституціолізованих форм ТКС в Україні** сприятиме активізації діяльності тих форм, які вже існують, та значно спростить та пришвидшить процедуру створення нових.

У 2016 році Комітет Регіонів ЄС проводив анкетування серед ЄОТС щодо перешкод, з якими вони стикаються у своїй діяльності⁷. Більшість з них зазначають, що найбільшими проблемами є регулятивні та законодавчі. Тому останнім часом в Європі ведуться дискусії щодо підписання Європейської транскордонної конвенції⁸. Це добровільний інструмент, яким зможуть користуватись місцеві та регіональні органи влади, щоб вирішувати адміністративні та законодавчі проблеми. На практиці

⁷ EGTC monitoring report 2016 and impacts of Schengen area crisis on the work of EGTCs. European Committee of the Regions Official Website. – Available from: <http://www.cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/CoR-EGTC-monitoring.pdf>

⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions. European Union Law Official Website. – Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:307:FIN>

вона дозволить застосовувати адміністративні чи законодавчі положення іншої країни після погодження з відповідним національним органом та у разі необхідності – введення його в національне законодавство. Перевага даного інструменту в тому, що він буде швидшим та ефективнішим, ніж міжурядові угоди. На даний момент ведуться активні обговорення такої конвенції, найбільшими прихильниками цього інструменту виступають Франція та Люксембург. Зараз важко сказати, чи вона стосуватиметься лише країн-членів ЄС, але оскільки ідея такої конвенції виникла з метою усунення проблем діяльності в рамках ЄОТС, де дозволена участь третіх країн, можна сподіватись, що Україна також зможе скористатись її перевагами.

Тому для активізації участі України у вже існуючих інституціоналізованих формах ТКС та створення нових, потрібно **дотримуватись задекларованого курсу на приведення українського законодавства до стандартів ЄС**, а також потрібно вносити **необхідні зміни конкретно щодо інституціоналізованих форм, зокрема до Закону «Про транскордонне співробітництво» щодо суті, особливостей утворення та забезпечення діяльності ОЄС та ЄОТС, участі українських учасників в ОЄС та ЄОТС, створених за кордоном, функцій органів влади щодо ОЄС та ЄОТС, до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», тощо.**

2. Невідповідність організаційного забезпечення єврорегіонального співробітництва по різні боки кордону зумовлена невідповідністю адміністративно-територіального поділу України і прийнятого в країнах-членах ЄС, що ускладнює процес взаємодії між суміжними прикордонними територіями. Крім того, органи влади на місцях є структурами, що найбільше впливають на діяльність інституціоналізованих форм ТКС, а також найчастіше є їх учасниками. Наприклад, з 65 ЄОТС 24 функціонують за участі місцевої влади, 7 – за участі місцевої і регіональної влади, і ще 17 – за участі регіональної влади. Тому потрібно, щоб вони мали якнайширший спектр повноважень. Зрозуміло, що рівні влади та їх повноваження в Україні та ЄС значно відрізняються. Запропонована **реформа місцевого самоврядування в Україні**, в основі якої лежать реформи децентралізації влади та зміни адміністративно-територіального устрою, спроможна усунути організаційні бар'єри щодо ефективного функціонування інституціоналізованих форм ТКС. А **її якнайшвидше завершення** значно сприятиме їх розвитку, оскільки створюються виконавчі органи районних і обласних рад, яким буде належати реальна влада в регіонах. Крім того, децентралізація передбачає укрупнення громад, що є важливим, оскільки кошти на утримання управлінського апарату скоротяться і зможуть бути направлені на реалізацію значних проектів місцевого розвитку. А в нашому випадку – на співфінансування діяльності інституціоналізованих форм ТКС чи проектів за програмами ТКС, до яких долучиться Україна через діяльність таких об'єднань. Об'єднані територіальні громади зможуть самостійно розпоряджатись своїми фінансами, затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про Державний бюджет і навіть здійснювати зовнішні запозичення. Не менш важливим є те, що буде децентралізовано надання базових адміністративних послуг (наприклад, реєстрація нерухомості чи бізнесу на місцях), що знизить бюрократизацію, а це один з основних факторів небажання іноземних учасників ТКС працювати з українською стороною.

До того ж в Україні єврорегіони, які функціонують, переважно створювалися на регіональному рівні, і до їх діяльності залучені регіональні органи влади. Місцеві органи нижчих ланок практично не мають можливості приймати участь у діяльності єврорегіонів. Тому ми цілком переконані, що без взаємодії органів місцевого самоврядування та регіональних органів ефективність єврорегіонального співробітництва буде низькою. Тому у процесі реалізації реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи варто **передбачити оптимальний механізм співробітництва між органами місцевого самоврядування, регіональними органами, а також вищими органами державної влади в контексті транскордонної співпраці.**

3. Перешкоджають ефективному розвитку єврорегіонального співробітництва, окрім інституційних проблем, проблеми організаційного характеру у самих єврорегіональних структурах. Єврорегіони в Україні не створені як юридичної особи, тому мають обмежені можливості щодо безпосередньої реалізації проектів як бенефіціар, розпорядження фінансовими ресурсами чи формування власного майна. Однак, для посилення взаємодії між учасниками єврорегіону, реалізації власних транскордонних проектів, а також залучення суб'єктів економічної діяльності, громадських організацій в країнах ЄС, зокрема в Польщі, Німеччині, практикується **створення асоціацій органів місцевого самоврядування на стороні кожного учасника співробітництва.** Так в єврорегіоні «Ниса» («Neisse - Nisa - Nysa»), учасниками якого є прикордонні регіони Польщі, Німеччини і Чехії, створено три прикордонні асоціації на стороні кожного учасника, що дає змогу ефективніше співпрацювати, як в межах своєї території так і між собою. В Україні асоціацію органів місцевого самоврядування створено в рамках Карпатського єврорегіону, тому з огляду на позитивний іноземний і український досвід варто створити асоціації органів місцевого самоврядування в рамках кожного єврорегіону за участі українських прикордонних регіонів. Зауважимо, що польська сторона в рамках діяльності єврорегіону «Буг» створила таку асоціацію, на відміну від української і білоруської сторін.

Інший спосіб активізації єврорегіонів, з огляду на їх обмежені правові можливості, що використовується країнами ЄС – це **реорганізація недієвих єврорегіонів** переважно на ЄОТСи. В нашому випадку можна розглядати **перехід від єврорегіону до ОЕС**, хоча, безумовно це є складним процесом, так як немає прикладів функціонування таких структур в ЄС та не розроблене для цього правове підґрунтя в Україні. Однак, зважаючи на те, що ЄС приділяє значну увагу ЄОТС Тиса за участю української сторони і зазначає його важливість, оскільки це перше таке об'єднання, створене з країною, яка не є членом ЄС, а також на основі позитивного досвіду виникнення у 2016 ще трьох об'єднань за участі третіх країн, очевидно, що у випадку **створення Україною першого в Європі ОЕС**, наша держава може розраховувати на значну підтримку, в тому числі фінансову. А його успішне функціонування сприятиме покращенню іміджу України як вагомого гравця на європейській арені транскордонної співпраці.

У рамках функціонування єврорегіонів можна створювати інші форми структур, як це практикується в ЄС, через які б виконувалися вужчі завдання (наприклад, розвиток невеликої транскордонної території чи очистка транскордонної

водойми) та використовувалися всі доступні можливості залучення ресурсів для розвитку прикордонних територій та вирішення транскордонних проблем.

4. З огляду на теперішні можливості щодо транскордонного співробітництва з прикордонними регіонами Румунії, Молдови, Угорщини, Словаччини, Польщі і Білорусі, зокрема сприяння розвитку прикордонних територій ЄС через Програми транскордонного співробітництва ЄС в рамках Європейського інструменту сусідства та Програми територіального співробітництва ЄС в рамках Програми територіального співробітництва країн Східного партнерства, необхідно активізувати діяльність наявних інституціоналізованих форм ТКС. Активізувати співпрацю в рамках діяльності єврорегіональних структур можна розробивши **спільну стратегію розвитку єврорегіонального співробітництва в рамках кожного єврорегіону з врахуванням стратегічних пріоритетів загальноєвропейського, державного та регіонального рівнів**. Зауважимо, що хоча в Програмі розвитку транскордонного співробітництва 2016-2020 прописані пріоритети такої співпраці з кожною країною, однак розробка спільного документу, який визначатиме спільні пріоритети розвитку території впливу єврорегіональних структур, аналізуватиме спільні фінансові ресурси і визначатиме потенціал партнерів та буде актуальним у визначеному періоді, допоможе ефективніше реалізовувати поставлені цілі і завдання. Такі стратегії є розроблені єврорегіонами Ниса, Сілезія, Прадзяд, Татри, Бескиди, Озерний край та інші.

5. У рамках своєї діяльності єврорегіональні структури в ЄС застосовують, окрім вищезазначених, ще інші механізми, які поглиблюють співпрацю між учасниками і роблять її ефективнішою. Одним з таких механізмів є створення **єврорегіональної платформи, певної формальної структури, яка зв'язує всі єврорегіони**, в яких беруть участь прикордонні регіони окремої країни, **та здійснює їх представництво в діалозі з органами центральної виконавчої влади**. Такий механізм, який поглиблює співпрацю між учасниками єврорегіонів і центральними органами виконавчої влади, був запропонований і реалізовується у Польщі, також може бути ефективним для розвитку єврорегіональної діяльності в Україні. Федерація єврорегіонів Республіки Польщі успішно функціонує з 2012 року і представляє прикордонні регіони, які є учасниками єврорегіонів, на національному рівні. Організація має свій статут, організаційну структуру (загальні збори, органи управління, ревізійна комісія) та офіційний сайт. Таким органом в Україні може бути Асамблея українських прикордонних регіонів і єврорегіонів, Декларація про створення якої була підписана у березні 2010 року, але досі не було проведено жодного засідання цієї організації.

6. У багатьох європейських країнах діяльність ЄОТС заохочується та фінансується на рівні центральних органів влади. Зокрема, дуже активно в цьому плані є Угорщина. Наприклад, 18% бюджету ЄОТС Ister-Granum (Угорщина та Словаччина) – це підтримка з державного бюджету Угорщини. Ще одне ЄОТС за участі Угорщини – Mure Region EGTC (Угорщина, Хорватія) – на 60% фінансується державним бюджетом Угорщини. Така практика також дозволяє учасникам, що бажають створити дане об'єднання, розраховувати на підтримку, в першу чергу фінансову, при проходженні всіх необхідних процедур підготовки до утворення. В Україні відсутність коштів на проведення підготовчих етапів до створення та на

фінансування самої діяльності ЄОТС є основною перешкодою, яка відлякує потенційних учасників від налагодження співпраці і спільного вирішення проблем з сусідніми регіонами в рамках таких об'єднань. Тому, особливо поки реформа децентралізації ще не завершена, доцільно було б **передбачити державну фінансову підтримку створення та діяльності ЄОТС в Україні, принаймні по тих об'єднаннях, які функціонуватимуть в рамках законодавчо визначених пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів та транскордонного співробітництва.** Зокрема, таке фінансування може здійснюватись через Державний фонд регіонального розвитку при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

7. З метою популяризації території, в межах якої функціонує єврорегіон, залучення інвестицій чи коштів, використовують **єврорегіональні майданчики в Брюсселі**, зокрема через проведення різних конференцій, круглих столів, а також відкриття представництв єврорегіонів (єврорегіон «Дністер» разом з Вінницькою областю у 2012 році відкрив своє представництво в Брюсселі). Для представництва єврорегіону в Брюсселі відкривається офіс органом єврорегіону, зокрема генеральною асамблеєю або окремим представником, який постійно там перебуває. Тому цей досвід може бути корисним й для інших єврорегіональних структур, які функціонують в Україні.

8. В Україні лише незначна кількість мешканців знайома з формами транскордонної співпраці. Більше того, не всі представники влади на локальному рівні, що є основою ТКС, є компетентними у цьому питанні. Тому важливо **проводити широку інформаційну кампанію для ознайомлення місцевих органів влади та громадськості з природою та перевагами даних об'єднань.** Важливо, щоб всі потенційні зацікавлені учасники розуміли всі переваги, які надають дані форми ТКС для покращення рівня соціально-економічного розвитку громад, а також що ЄС виділяє значні кошти на співфінансування діяльності таких структур. Важливо знайомити населення з досвідом багаторічної діяльності єврорегіонів в Європі, а також з практикою стрімкого розвитку ЄОТС, яка виявилась надзвичайно успішною, оскільки щороку з'являються нові об'єднання, і навіть нові типи об'єднань залежно від цілей їх діяльності, а їх кількість за неповних 10 років існування вже становить більше половини кількості єврорегіонів.

Створення спільних веб-порталів єврорегіонів чи інших інституціоналізованих форм є одним з механізмів не тільки інформування, але й налагодження єврорегіональної співпраці. Такі портали дозволяють залучити більше ресурсів і активізувати зацікавлену громадськість, а також сприяють підвищенню поінформованості про єврорегіони, проекти, які реалізуються ними. Більшість українських єврорегіонів не мають **створених веб-сторінок**, як правило незначну кількість інформації про їх діяльність можна знайти на сайтах облдержадміністрацій. Також варто розвивати таку практику як **створення банків економічної інформації або ж банків інформації пошуку економічних партнерів, проведення спільних бізнес-форумів, міжнародних ярмарок, створення мережі бізнес-інкубаторів** тощо.

9. Загальна нестабільна економічна ситуація в Україні та низка інших проблем не сприяють активному розвитку транскордонної співпраці в Україні. Опитування представників місцевої влади, проведене ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» у 2016 році, виявило значну кількість перешкод, які їм доводиться долати у своїй щоденній діяльності⁹. Вони зазначають нестабільну політичну ситуацію та часту зміну влади на місцях основною проблемою, яка в свою чергу веде до нестабільної економічної ситуації та несприятливого інвестиційного клімату.

До всіх вищеперерахованих проблем також варто віднести відсутність ефективного діалогу між органами влади, наукою та громадськими організаціями. На жаль, на даний час така співпраця не носить постійного характеру.

Варто також зазначити значний брак персоналу, компетентного у справах, що стосуються транскордонної співпраці.

Тому Україні необхідно визначити участь у формах транскордонної співпраці як один з найперспективніших напрямів соціально-економічного розвитку регіонів, налагодити співпрацю влади та громадських організацій, які на даний час мають найбільший досвід участі в транскордонному співробітництві в нашій державі, проводити регулярні обов'язкові тренінги для працівників відповідних структур у органах влади всіх рівнів щодо суті, еволюції, кращих практик, переваг та недоліків транскордонного співробітництва загалом та його інституціоналізованих форм зокрема, з залученням всіх зацікавлених представників науки, освіти, засобів масової інформації, громадських організацій та широких мас населення.

⁹ Розвиток транскордонного співробітництва: науково-аналітична доповідь / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» ; наук. ред. В. С. Кравців ; наук. координатор Х. М. Притула. – Львів, 2016.