

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

У статті проаналізовано концептуальні засади транскордонного співробітництва України, зроблено узагальнення теоретико-методологічного характеру. На основі системного підходу розглядається процес розвитку міжрегіонального транскордонного співробітництва в Карпатському єврорегіоні за останні два десятиліття та його роль у реалізації євроінтеграційної стратегії України. Робляться узагальнення концептуального характеру про те, що транскордонне співробітництво регіонів України є підсистемою міжнародних відносин на регіональному та міжрегіональному рівнях, а також про те, що це є безпосередньою формою участі громад, органів самоврядування прикордонних регіонів України у загальній системі європейської інтеграції.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, євроінтеграція, Карпатський єврорегіон, Європейський Союз.

В статье проанализированы концептуальные принципы трансграничного сотрудничества Украины, сделаны обобщения теоретико-методологического характера. На основе системного подхода рассматривается процесс развития межрегионального трансграничного сотрудничества в Карпатском еврорегионе за последние два десятилетия и его роль в реализации евроинтеграционной стратегии Украины. Делаются обобщения концептуального характера о том, что трансграничное сотрудничество регионов Украины является подсистемой международных отношений на региональном и межрегиональном уровнях, а также о том, что это является непосредственной формой участия обществ, органов самоуправления приграничных регионов Украины, в общей системе европейской интеграции.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, евроинтеграция, Карпатский еврорегион, Европейский Союз.

Conceptual principles of transfrontal collaboration of Ukraine are analyzed in the article, generalization is done theoretic-methodological to character. On the basis of approach of the systems the process of development of international transfrontal collaboration is examined in the European region of Carpathians for the last two decades and his role in realization of eurointegration strategy of Ukraine. Generalizations of conceptual character are done that a transfrontal collaboration of regions of Ukraine is the subsystem of international relations on regional and international levels, and also that it is the direct form of participation of societies, organs of self-government of boundary regions of Ukraine, in the general system of European integration.

Key words: transfrontal collaboration, eurointegration, European region of Carpathians, European Union.

Виникнення спільного українсько-євросоюзівського кордону після «великого» розширення ЄС у 2004-2007 рр. об'єктивно зумовило сприятливу ситуацію для активізації зусиль у реалізації євроінтеграційної стратегії України, відкрило нові можливості для нашої країни на міжнародній арені.

Країни Центрально-Східної Європи – нові члени ЄС є одними із головних і найближчих стратегічних партнерів України на шляху європейської інтеграції. Вони постійно надають незалежній Україні предметну підтримку в реалізації її євроінтеграційних планів, часто

виступають справжніми «адвокатами» українських інтересів у керівних загальноєвропейських структурах. На двосторонньому рівні ефективно здійснюється координація зовнішньополітичних кроків країн Центрально-Східної Європи та України на міжнародній арені. Упродовж 1990-2000-х років між окремими країнами Центрально-Східної Європи та Україною склалася ефективно діюча цілісна система міждержавного співробітництва. Вона охоплює різноманітні напрями, сфери, види і рівні співпраці. Головним на сучасному етапі є поглиблення взаємодії цих сусідніх держав на євроінтеграційному напрямі, зокрема вдосконалення існуючих й розвиток нових форм транскордонного співробітництва.

Становлення і розвиток системи транскордонного співробітництва України і країн Центрально-Східної Європи досить інтенсивно вивчається вченими України, Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії. Проте, основний масив опублікованих упродовж останніх двох десятиліть наукових праць присвячений інституційній міждержавній взаємодії України та країн Центрально-Східної Європи на двосторонній і багатосторонній основі. Значно меншим чином у сучасній історіографії висвітлені питання дещо нижчого, але базового рівня – міжрегіонального співробітництва країн Карпатського регіону, яке є не менш масштабним та важливим і навіть, можливо, більш масовим, не заформалізованим і багатогранним, ніж співпраця центральних державних структур. Утім, слід підкреслити, що без ґрунтового наукового аналізу процесів інтеграції на регіональному рівні неможливо об'єктивно розкрити і розвиток міждержавного співробітництва країн регіону загалом – як цілісної системи. Відповідно, не буде ґрунтовно охарактеризовано в цілому й сучасну історію взаємовідносин народів центрально-східно-європейського регіону.

Тому в науковій роботі «Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України», складовою якої є дана стаття, вперше в українській історичній науці комплексно, на основі системного підходу розглядається процес розвитку міжрегіонального транскордонного співробітництва в Карпатському регіоні у 1991-2011 рр. та його роль у реалізації євроінтеграційної стратегії Української держави. У цьому контексті, міжрегіональна взаємодія з країнами Центрально-Східної Європи, по-перше, є важливим додатковим «містком» європейської інтеграції України, своєрідними «малою формою» євроінтегрування та «підготовчим класом» до реалізації стратегії «великої» інтеграції. По-друге, вагомим для української сторони каналом запозичення і впровадження багатого досвіду цих сусідніх держав 1990 – початку 2000-х років щодо «повернення» до об'єднаної Європи через налагодження інтенсивних міжнародних зв'язків із регіонами країн-членів ЄС. І, по-третє, реальним простором

матеріалізації євроінтеграційних процесів, які, в дійсності, найбільшим чином практично проявляються саме на регіональному і локальному рівнях.

Разом із тим, у суспільному та конкретно історичному сенсі транскордонне співробітництво у Карпатському регіоні є проявом безпосередньої участі в міжнародних стосунках самоврядних територіальних спільнот і мільйонів громадян країн-сусідів. Активна перетворююча діяльність людського чинника і виступає головним предметом наукового історичного пізнання.

Роль транскордонного співробітництва на межі ХХ-ХХІ століть за умов поглиблення європейського інтеграційного процесу все в більшій мірі набуває стратегічного значення. Європейський Союз на початку ХХІ століття надає все більш вагому за фінансовим характером, предметну підтримку прикордонним регіонам, які знаходяться на прикордонних територіях вздовж нового східного кордону Європейського Союзу включно. Фактично, це визначається в формі системних заходів комплексного характеру, різнобічного за видами, рівнями співпраці: у місцевому самоврядуванні, з питань захисту навколишнього середовища, розвитку освіти, розбудови інфраструктури у транскордонних регіонах, у соціальній сфері тощо. В деякій мірі це також є підтримкою євроінтеграційних планів конкретної країни.

З теоретико-методологічної точки зору сутністю транскордонного співробітництва є не тільки підвищення соціально-економічного розвитку регіонів, сприяння співробітництву прикордонних регіонів по обидва боки кордону, але також і зменшення, нівеляція бар'єрного характеру кордонів. Безперечно, що розбудова і вдосконалення прямих міжнародних взаємозв'язків регіонів розширює повноваження як самих регіонів, так і сприяє децентралізації, реалізації принципу субсидіарності.

Принципово важливим вважаємо підкреслити, що принцип субсидіарності є базовим принципом взаємодії між різними рівнями регіонів, він є одним з основоположних принципів Європейського Союзу, запозичений із католицького канонічного права і спрямований на забезпечення такого механізму ухвалення рішень, який був би якомога ближчий до громадян, і який передбачав би постійну перевірку обґрунтованості дій Співтовариства з погляду можливостей, що існують на національному, регіональному та місцевому рівнях. Інакше кажучи, це принцип, згідно з яким будь-які заходи крім тих, що винятково належать до його компетенції, вживаються на рівні Союзу лише за умови, що вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях.

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

Дефініція «транскордонне співробітництво» і відповідно системне узагальнення механізмів транскордонного співробітництва вперше були визначені згідно з головними принципами розвитку транскордонної співпраці регіонів, загальноприйнятих в Європі, у Мадридській конвенції 1980 року. Хоча з теоретико-методологічної точки зору вважаємо за доцільне чітко окреслити різницю між категоріями «транскордонне співробітництво», «прикордонне співробітництво», «міжрегіональне, міжтериторіальне співробітництво», «єврорегіональне співробітництво», адже наявними є суттєві відмінності, що має безпосередній вплив на організаційні механізми реалізації, форми і методи транскордонних зв'язків.

Згідно міжнародно-правових документів, які підписані також й Україною і відповідно ратифіковані в Україні, «*транскордонне співробітництво*» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних сторін, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей» [1]. Це визначення, яке міститься у базовому європейському документі Ради Європи з транскордонного співробітництва – статті 2 Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, підписаної країнами-членами Ради Європи в м. Мадрид 21 травня 1980 року, – є загальноприйнятим у Європі. Транскордонне співробітництво сфокусовано, перш за все, на співпрацю суміжних регіонів, територій сусідніх країн, які мають спільний кордон. Наявність спільного кордону є принципово важливою умовою для розвитку транскордонного співробітництва сусідніх територій.

Кордони – це «шрами історії». Транскордонне співробітництво сприяє нівеляції кордонів та вирішенню проблем із метою покращення умов життя для населення. Як зазначено у подальшому у базовому документі з питань транскордонного співробітництва – Європейській Хартії прикордонних і транскордонних регіонів: «Кордони та транскордонні регіони є також і мостами в процесі європейської інтеграції, засобом співпраці європейського населення та меншин. Субсидіарність та партнерство між європейським, національним, регіональним та локальним рівнями є також необхідною нормою транскордонного співробітництва» [2].

Згідно з документом Ради Європи «Методичні рекомендації щодо транскордонного співробітництва місцевих і регіональних влад в Європі», базовим принципом транскордонного співробітництва є формування зв'язків та договірних відносин у прикордонних зонах із метою пошуку спільних рішень ідентичних проблем.

Для всіх держав Європи, які ратифікували Європейську Рамкову Конвенцію про транскордонне

співробітництво між територіальними общинами або властями, основні положення і принципи вище зазначеної так званої Мадридської Конвенції з міжнародно-правової точки зору є загальноприйнятими.

Як зазначає доктор історичних наук Є. Кіш, внаслідок ратифікації Мадридської Конвенції Верховною Радою України у 1993 році, положення Конвенції (міжнародно-правові норми стосовно транскордонного співробітництва, закріплені у Конвенції) *стали частиною національного законодавства України і мають пріоритет над внутрішнім правом* згідно зі статтею 27 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів 1969 року [3]. Таким чином, на думку дослідниці, саме Рамкова Конвенція разом із двома додатковими протоколами становить загальні правові засади співробітництва місцевих (регіональних) властей по різні боки кордонів у Європі.

Суттєвою складовою категорії транскордонного співробітництва є поняття регіон. Власне дослідження регіону, прикордонного регіону, транскордонного регіону є об'єктом дослідження історичної регіоналістики, науки, яка ще тільки формується в Україні. Як зазначає один із провідних регіоналістів України, доктор історичних наук Я. Верменич, «регіон – це частина країни, і географічна цілісність, і співтовариство людей з відповідним політичним ландшафтом» [4].

Отже, наступним базовим поняттям є категорія «*region*». Розділ 2 Статуту Асамблеї Європейських регіонів пропонує наступне визначення регіону: регіон – це територіальне утворення, встановлене згідно з законодавством, на рівні, який є нижчим після державного і наділене правом політичного самоврядування. Регіон визнаватиметься на рівні конституції певної держави або законодавства, яке гарантує його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційну структуру.

На нашу думку, з теоретико-методологічної точки зору поняття «регіон» має міждисциплінарний характер, і саме в цьому сенсі доктор історичних наук Я. Верменич пропонує застосування дефініції «історико-географічний регіон», що визначається як таксономічна одиниця, виділена за ознаками своєрідності умов проживання людей на певних територіях, особливостей духовної культури, регіональної ідентичності [5].

Відповідно *прикордонний регіон* визначається як адміністративно-територіальна одиниця, що знаходиться на наступному після державного рівні та розташована безпосередньо вздовж державного кордону. Згідно із класифікацією Ради Європи, прикордонний регіон – це потенційний регіон із притаманною йому географією, екологією, етнічними групами, економічними можливостями тощо, але поділений суверенітетом урядів, що правлять по обидві

сторони кордону. *Прикордонна зона* – це більш вузька територіальна одиниця, територія радіусом від 10 до 50 кілометрів від кордону, що може бути різним у залежності від чинного законодавства певної держави [6].

Вищезазначені теоретико-методологічні засади базових понять транскордонного співробітництва не виключають інші тлумачення поняття регіону як певного рівня адміністративно-територіальні одиниці держави. Втім, з точки зору конкретно-історичного дослідження, насамперед, історичного аналізу еволюції, розвитку транскордонного співробітництва, слід зазначити, що поняття регіон – є багатозначним, комплексним, хоча і окреслює певні територіальні межі конкретного простору. Важливим є і контекст взаємодії регіону, прикордонного регіону у системі міжнародних відносин. На нашу думку, прикордонний регіон – це певний територіальний простір із конкретно проживаючим на цій території населенням, який має розгалужену систему зв'язків із іншими групами населення в іншому прикордонному регіоні, території проживання яких поділяє кордон.

Цікавим є наступний факт стосовно законодавчо-правового оформлення транскордонного співробітництва, а саме: 24 червня 2004 року в Україні набув чинності Закон «Про транскордонне співробітництво», за умов, коли подібний чи відповідний закон не існує в жодній з європейських країн. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» «*транскордонне співробітництво*, це – спільні дії, спрямовані на поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами та місцевими органами виконавчої влади України і територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством» [7].

Метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва (стаття 2).

На нашу думку, концептуально транскордонне співробітництво є складовою регіональної політики, а також є частиною інтеграційних процесів країн Європи. Транскордонне співробітництво, згідно з Законом України «Про транскордонне співробітництво», ґрунтується на наступних принципах:

- повага до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав;
- урахування під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва;
- узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці;
- конституційність, законність;

- чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між суб'єктами транскордонного співробітництва;
- гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- забезпечення рівних можливостей для регіонів України щодо співпраці в рамках транскордонного співробітництва;
- розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного вирішення проблем та завдань;
- створення ефективних механізмів забезпечення умов для здійснення транскордонного співробітництва.

Здійснюючи порівняльний аналіз двох документів – Закону України «Про транскордонне співробітництво» і Мадридської Конвенції, можна стверджувати, що Закон України «Про транскордонне співробітництво» містить міжнародно-правові засади, базові категорії та відповідні механізми реалізації транскордонного співробітництва, які базуються на принципах і методах Мадридської Конвенції і двох додаткових протоколах. Так, № 159 або перший Протокол до Мадридської конвенції від 9 листопада 1995 року, визначає правові засади транскордонного співробітництва територіальних спільнот і влад, а № 169 або другий Протокол до Європейської Рамкової Конвенції від 5 травня 1998 року поширює принципи транскордонного співробітництва і на міжтериторіальну, міжрегіональну співпрацю, тобто на взаємини регіонів різних країн, які не мають спільного кордону і відповідно не межують один з одним [8].

Згідно з додатковим Другим Протоколом до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, підписаного 5 травня 1998 року, статті 2 – «*міжтериторіальне співробітництво* означає будь-яку спільну діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами або властями двох або більше Договірних Сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми властями, включаючи укладання з територіальними общинами або властями інших держав угод про співробітництво» [9].

Таким чином, сучасні процеси глобалізації та регіоналізації детермінують розширення ролі регіонального чинника і відповідно до транскордонного, міжрегіонального співробітництва в Європі.

Конкретно історичний аналіз транскордонного співробітництва регіонів України дозволяє зробити деякі принципові узагальнення теоретико-методологічного, концептуального характеру:

1) транскордонне співробітництво регіонів України є підсистемою міжнародних відносин на регіональному, міжрегіональному рівнях;

2) транскордонне співробітництво регіонів України є безпосередньою формою участі громад, органів самоврядування прикордонних

регіонів України у загальній системі європейської інтеграції, формою реальної співпраці регіонів України та Європейського Союзу.

З теоретико-практичної точки зору вважаємо за доцільне сформулювати основні етапи формування транскордонного співробітництва регіонів України та Європейського Союзу:

по-перше, це моніторинг наявного європейського досвіду співпраці регіонів та інших суб'єктів

кооперації з метою налагодження ефективної системи транскордонних зв'язків;

по-друге, це спільна розробка спільної стратегії розвитку транскордонного співробітництва;

по-третє, розробка конкретних транскордонних проектів, які сприятимуть вирішенню наявних проблем на кордонах межуючи прикордонних регіонів України та Європейського Союзу;

по четверте, узагальнення набутого досвіду і визначення нових перспективних напрямів транскордонної співпраці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (ETS № 106). – Мадрид, 21 травня 1980 р. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. European Charter for Border and Crossborder Regions. – 2004. Режим доступу: www.coe.int.
3. Кіш С. Українсько-угорське транскордонне співробітництво: можливості та пріоритети у XXI столітті. – Ужгород: Ліра, 2003. – С. 10-11.
4. Верменич Ярослава. Поняття «регіональна історія» як структурна модель територіальних досліджень // Регіональна історія України. Збірник наукових статей. – Вип. 2. – 2008. – С. 9-28.
5. Верменич Я.В. Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2003. – С. 90-110.
6. Методические материалы по организации приграничного сотрудничества местных и региональных властей Европы. Совет Европы. – 2-е изд. // Приграничное сотрудничество в Европе. – № 4. – Страсбург, 1995. – 231 с.
7. Закон України «Про транскордонне співробітництво» 24 червня 2004 року. № 1861-IV.
8. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (версія українською мовою). – Братислава, 1999. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями // Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (версія українською мовою). – Братислава, 1999. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Рецензенти: д.і.н., проф. М.О. Багмет;
к.і.н., проф. Є.Г. Сінкевич.

© Гарагонич Василь Васильович, 2009

Надійшла до редколегії 22.05.2009 р.