

## **ЄВРОРЕГІОН ЯК ПРОМІЖНИЙ РІВЕНЬ У БАГАТОРІВНЕВІЙ СТРУКТУРІ УПРАВЛІННЯ**

*Дана характеристика єврорегиона как промежуточного звена между надгосударственным (Евросоюз) и государственным (государства-члены) уровнями управления. Роль и функции еврорегиона рассмотрены с точки зрения таких подходов как европейская интеграция, новая европейская регионализация, трансграничная институционализация и трансграничное программное управление.*

**Ключевые слова:** *еврорегион, европейская интеграция, трансграничное сотрудничество, многоуровневое управление.*

*In the article the euroregion is considered as an intermediate link between supranational (European Union) and state (Member State) levels of government. The role and functions of the euroregion is examined by European integration, new European regionalization, cross-border cooperation and cross-border program management approaches.*

**Key words:** *euroregion, European integration, cross-border cooperation, multi-level governance.*

Особливим типом проміжного рівня між наддержавною та державною структурою можна вважати єврорегіон, який, з одного боку, виходить за рамки впливу конкретної держави, а з іншого – підпорядковується керівним органам такого наддержавного утворення, як Європейський Союз.

Зазвичай під «єврорегіоном» розуміють певне законодавчо закріплене територіальне формування з чітко окресленими кордонами, до складу якого входять

---

© ІЖА Микола Михайлович – кандидат економічних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

прикордонні господарські комплекси двох або більше держав, які мають спільний кордон, що має за мету спільно стимулювати соціально-економічний розвиток своїх територій<sup>1</sup>.

До суттєвих ознак єврорегіону належать наступні:

– географічна, тобто єврорегіон є територією, яка має конкретне географічне розташування;

– політична – частини цієї території знаходяться під юрисдикцією суверенних держав, які мають спільний кордон;

– адміністративна – в цьому сенсі єврорегіон утворюється прикордонними регіонами держав, які мають спільний кордон;

– функціональна – єврорегіон є формою транскордонного співробітництва<sup>2</sup>.

Також можна виділити кілька груп особливостей, притаманних для функціонування єврорегіону:

– правові: створення єврорегіону не призводить до створення нової адміністративно-територіальної одиниці із статусом юридичної особи; правове регулювання на території кожного члена єврорегіону здійснюється згідно чинного законодавства держав; керівні органи єврорегіону виконують координаційні функції і не мають владних повноважень.

– політичні: єврорегіони не діють всупереч інтересам національних держав; не є наддержавними інститутами; не замінюють зовнішньополітичні функції держав або адміністративно-територіальних одиниць.

– історичні: території, що входять до складу єврорегіону, мають спільне історичне минуле і, можливо, входили до складу однієї держави.

Концепцію єврорегіону можна розглядати в контексті ряду рамкових процесів, найбільш важливими з яких є: процеси європейської інтеграції, нової європейської регіоналізації, транскордонної інституалізації та транскордонного програмного управління.

В рамках *європейської інтеграції* формування єврорегіонів можна розглядати як створення трансрегіональних і субдержавних конструкцій, які забезпечують вирішення низки завдань європейського об'єднання (у просторовому, економічному, політичному, соціальному, культурному та інших вимірах). Єврорегіональне будівництво є принципом загальної просторової політики Європейського континенту щодо вирішення проблем кордонів. Вважається, що політичне загальноєвропейське континентальне бачення створює умови для переосмислення і вирішення прикордонних проблем в новій загальній і системній логіці, що перевищує можливість об'єднувальних зусиль європейських регіонів на місцях.

Відповідно до історичної динаміки і основних напрямів європейської інтеграції єврорегіони використовувалися як інструмент інтеграції ядра ЄС, інструмент вирішення проблем розширення ЄС і як інструмент тіснішої взаємодії з країнами на нинішніх і майбутніх кордонах Союзу. Перший етап єврорегіональних зусиль був формою об'єднання і посилення інтеграції регіонів країн ядра ЄС і визначався необхідністю зняття прикордонних бар'єрів в ході співпраці муніципальних утворень і місцевих громад у сусідніх прикордонних регіонах, що дещо відставали у своєму розвитку (Бенілюкс, нідерландсько-німецький кордон). Це було відповіддю на виклики загального характеру, що вимагали інтегрованого міжрегіонального підходу. Ще одним наслідком цього процесу стало зростання значущості кордонів і територіальних громад у периферійних щодо центру Європи областях. Однак існують досить серйозні сумніви у спроможності такого

інструменту забезпечити перехід цих територій із статусу периферійних в статус центрів регіонального розвитку. Хоча транскордонна співпраця завжди була досить актуальною для окремих територій, європейська інтеграція визначила системність, спрямованість і масове застосування даного інструменту.

Другий етап формування єврорегіонів був пов'язаний з новою фазою процесу інтеграції: розширенням ЄС на Схід і, відповідно, включенням нових суб'єктів і територій у спільноту. На цьому етапі єврорегіони слугували інструментами і механізмами оптимізації економічної, політичної, правової систем країн Східної Європи до вимог Євросоюзу.

Сучасний, третій етап розвитку єврорегіонів має місце на кордонах нових країн-членів і країн, які не отримують членства у найближчій часовій перспективі, наприклад, країн колишнього СРСР. Основна мета даного етапу – започаткувати довгострокові програми партнерства і соціально-економічної співпраці (так звана вибіркова, каркасна інтеграція) на додаток до існуючих форм міждержавної і прикордонної взаємодії.

В рамках *нової європейської регіоналізації* як процесу формування регіональних структур нового типу, які співпадають з існуючими територіально-адміністративними структурами, єврорегіони є певним типом регіонального партнерства, спрямованим на вирішення прикордонних і транскордонних проблем (на відміну, наприклад, від культурних регіонів), формою розвитку окремих груп регіонів сусідніх держав. Водночас інтеграція припускає посилення протилежних, відцентрових тенденцій. Європа переживає ренесанс регіоналізму, що ґрунтується на уявленнях про те, що на рівні регіональної і місцевої влади, максимально наближеній до громадян, можна знаходити оптимальні вирішення проблем, що упускаються державним рівнем. В зв'язку з цим субнаціональні і транскордонні регіони стали протипагою державним і метадержавним структурам ЄС. Нова європейська регіональна карта адміністративних регіонів налічує близько ста субдержавних (локальних, районних, муніципальних) субсидіарних кооперативних транскордонних схем.

Феномен єврорегіонів саме як транскордонних схем співробітництва спонукав до перегляду регіонального права, оскільки їх юрисдикція і правоздатність, обов'язки і функції вимагають спеціального прояснення і узгодження із законодавством держав по обидві сторони кордону. Принципові концептуальні і правові основи єврорегіонів були закладені в Європейській рамковій конвенції про транскордонну співпрацю територіальних громад або властей<sup>3</sup>, Європейській хартії місцевого самоврядування<sup>4</sup> і уточнені в подальших документах і угодах. Неоднозначність і варіативність форм єврорегіонів часто розвиває їх правову специфіку. Єдиного розуміння юридичної природи єврорегіонів в європейському праві не існує. В зв'язку з цим можливості міжнародної співпраці, відкриті Декларацією про регіоналізм<sup>5</sup> (згідно ст. 10 «регіони можуть укладати договори, угоди або протоколи про наміри міжнародного характеру, за умови їх схвалення центральним урядом, якщо цього вимагає національне законодавство»), іноді дійсно обмежуються унаслідок правової неузгодженості статутів деяких єврорегіонів із законодавством держав-членів. Таким чином, відсутність єдиної підстави не тільки відкриває нові перспективи, але й істотно обмежує правовий і управлінський потенціал подібних утворень. Економічною основою єврорегіонів є процес створення субнаціональних і транскордонних ринків, що відображає посилення функціонального і культурного значення регіонів в умовах глобалізації та інкор-

порації національних ринків в європейський економічний простір. По суті, це ще одна підстава для виникнення регіонів, що дозволяє будувати регіони (неможливі в національно-державній логіці), що відповідають місцевим потребам.

В рамках *транскордонної інституціоналізації* євро регіони є послідовною організацією структур та інфраструктур із спеціальними транскордонними функціями, що дають змогу ефективно вирішувати транскордонні проблеми. Європа розвиває інститут транскордонного (просторового) розвитку, предметом якого є вся сукупність проблем розвитку і облаштування кордонів. На платформі ЄС і конкретних організацій зводиться інституційна система, здатна здійснювати завдання транскордонного розвитку на всій європейській території. Парадигма євро регіонів покликана бути інструментом подолання інституційного бар'єру шляхом створення спеціальних механізмів транскордонного розвитку, які повинні забезпечити формування транстериторіальних інфраструктур і управління ними. На політичному рівні відповіддю на вказані питання в останні десятиліття стала поява низки спеціалізованих міжнародних організацій.

По суті, інститут транскордонного розвитку є своєрідним інститутом партнерства і узгодження позицій в питаннях, що вимагають участі кожної із сторін. Так, перші євро регіони у нідерландсько-німецьких прикордонних районах проектувалися для інституційного посилення транскордонного планування, зокрема, в сфері екології, що передбачало роботу з проблемами транскордонного і екстериторіального характеру.

В рамках *транскордонного програмного управління* євро регіони є формою транскордонного програмування і організаційними схемами взаємодії на додаток до існуючих управлінських систем. За такого підходу євро регіони є управлінськими механізмами ефективного узгодження рішень у сферах, що не покриваються класичними територіальними адміністративними механізмами. Тобто основним їх завданням є узгодження субрегіональних планів соціально-економічного розвитку територій, а також розробка пакету спільних проєктів, реалізація яких має безпосередній транскордонний ефект.

Таким чином, найбільш повне уявлення про євро регіон як проміжний рівень між наддержавними і державними структурами управління дає аналіз його з точки зору нової європейської регіоналізації, яка вбачає підстави для їх створення у посиленні функціонального і культурного значення регіонів в умовах глобалізації та виходу ринків держав-членів у європейський економічний простір.

1. Луцшин Н. Соціально-економічний розвиток транскордонного регіону // Європейський вибір України в контексті інтеграції до ЄС. Вип. XV. – Львів-Луцьк, 2000. – С. 94. 2. Максименко С., Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К., 2000. – С. 59. 3. European outline Convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities. Madrid, 21.05.1980 // <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/HTML/106.htm> 4. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.10.1985 // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/122.doc> 5. Declaration on Regionalism. Assembly of European Regions, Basel, 14.12.1996 // <http://www.aer.eu/publications/aer-declaration-on-regionalism.html>