

СЕКЦІЯ 6
ПРАВО ТА ІНСТИТУТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ,
ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ТРАНСКОРДОННЕ
СПІВРОБІТНИЦТВО

УДК 327(4)

***Н.П. Карпчук**, к.філол.н., доц. кафедри
міжнародної інформації Східноєвропейського
національного університету імені Лесі Українки
(Україна, м. Луцьк)*

**Еволюція інструментів підтримки
трансграничної співпраці у Європі**

*Робота виконана на кафедрі міжнародної
інформації СНУ ім. Лесі Українки*

Karpchuk N.P. Evolution of the Instruments for the Support of Cross-border Cooperation in Europe. The article focuses on the development of instruments for cross-border cooperation legal support. The survey covers the period from spontaneous forms of cross-border cooperation up to the elaboration of powerful documents for financial support and spread of the cross-border cooperation initiatives.

Key words: cross-border cooperation, Madrid Convention, communication «Wider Europe».

Стратегія регіонального розвитку в Європі зорієнтована на посилення конкурентоспроможності регіонів та ліквідацію їх відсталості. Особливо це стосується підтримки прикордонних регіонів, які в кожній державі були периферійними і менш розвинуті ніж центральні.

Мета статті — проаналізувати еволюцію правової підтримки трансграничної співпраці в Європі з часу створення першого трансграничного регіону до наших днів.

Виділяють чотири етапи становлення та розвитку транскордонної співпраці в Європі [10].

Перший період – 1958-1980 рр. – позначений спонтанними формами транскордонної співпраці. Усі ініціативи базувалися на більш-менш офіційних угодах і досить часто були наслідком доброї волі акторів. У 1970-их рр. держави почали створювати міжурядові комітети з питань, що стосувалися прикордонних територій; регіональна та місцева влада не залучалася до участі. Як наслідок, виник брак фінансової та технічної підтримки транскордонної співпраці, яка розглядалася як загроза територіальній цілісності та суверенітету держави.

У цей період у 1958 р. на кордоні Німеччини та Голландії створюється перший транскордонний регіон – EUREGIO, а у 1963 р. – «Регіо Басілієнсіс», який символізував кінець багатомісячних суперечок між Францією та Німеччиною навколо спірних територій. Відтоді транскордонне співробітництво перетворилося на один з найпотужніших чинників процесу європейської інтеграції та інструментів розвитку прикордонних територій Європи.

Ідея з'явилася на конференції з питань транскордонної співпраці, яка була організована самоврядними асоціаціями обох сторін. Перш за все вони створили власні асоціації самоврядних органів на основі приватного права. Обидві асоціації організовували регулярні зустрічі для обговорення спільних проблем та їх вирішення, загалом у сфері створення ефективною та взаємодоповнюючою регіональної та місцевої інфраструктури [6].

Другий період – 1980-1990 рр. – характеризується розробленням перших інструментів для правової підтримки. 21 травня 1980 р. Рада Європи прийняла перший міжнародний правовий документ – Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво (відому як Мадридська конвенція). У документі закладені основні правові й

організаційні засади розвитку транскордонного співробітництва [2].

Мадридська Конвенція складається з двох частин: перша частина містить правові зобов'язуючі положення для держав, які її підписали; друга частина представлена низкою «модельних угод» міждержавного та місцевого рівнів для можливих угод транскордонної співпраці. Ця частина конвенції не має цінності угоди. Сьогодні Конвенція ратифікована 36 державами-членами Ради Європи, 11 членів її не ратифікували, зокрема Об'єднане Королівство, Ісландія, Кіпр, Греція, Андорра, Сан Марино, Сербія, Чорногорія, Македонія. Україна ратифікувала конвенцію у 1993 р.

У 1981 р. Асоціація європейських прикордонних регіонів [5], створена у 1971 р. як дорадчий органи Ради Європи, розробила Хартію прикордонних та транскордонних регіонів (змінена і доповнена у 1987 р.), у якій, зокрема, підкреслювалося, що прикордонні і транскордонні регіони є рушійними силами регіонального розвитку. Цей неофіційний документ подає низку рекомендацій для транскордонної співпраці. Сьогодні учасниками Асоціації є більше 90 регіонів, транскордонних регіонів та територіальних об'єднань.

У 1985 р. Рада Європи підготувала нову конвенцію – Європейську хартію місцевого самоврядування, мета якої – сприяти транскордонній співпраці. У Хартії визначається міжрегіональне співробітництво, під яким розуміють будь-які зв'язки, встановлені між регіонами, що належать до різних держав, а в статті 10 про права місцевих влад вступати до організацій уточнюється, що вони «мають право в рамках своїх повноважень співпрацювати і в межах законодавства створювати разом з іншими місцевими владними органами об'єднання для реалізації завдань спільного інтересу» [7].

У Хартії наголошується, що принцип місцевого самоврядування має визнаватися у внутрішньому законодавстві, а по можливості, і в Конституції. Хартія – один з найперших документів, який визначає принцип

субсидіарності. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 р.

Третій період – 1990-2006 рр. – розроблення потужних документів для фінансової підтримки та поширення ініціатив транскордонної співпраці. Єдиний європейський акт 1986 р. заклав підґрунтя для регіональної політики, основна мета якої – допомагати менш сприятливим регіонам у розвитку ініціатив. З 1990 р. розпочинається програма INTERREG, ціль якої – підтримка транскордонної співпраці між регіонами ЄС. У цей же період ЄС започатковує низку програм для співпраці з країнами не-членами ЄС (Phare, Tacis, Cards та Meda, IPA та ENPI).

9 листопада 1996 р. Рада Європи приймає Додатковий протокол до Мадридської конвенції [1] (відомий як Перший протокол), який визначив правові засади транскордонної співпраці, а Другий протокол до конвенції від 5 травня 1998 р. поширив принципи транскордонного співробітництва і на міжрегіональну співпрацю, тобто на взаємини регіонів держав-учасниць конвенції, які навіть не межують безпосередньо один з одним [3]. Отже Європейська рамкова конвенція разом із двома додатковими протоколами заклала загальні правові й організаційні засади транскордонного співробітництва регіонів і держав Європи. Комітет міністрів Ради Європи у 2002 р. ухвалив Вільнюську декларацію про регіональне співробітництво і зміцнення демократичної стабільності у Великій Європі, а у 2003 р. – Кишинівську декларацію про транскордонне і міжрегіональне співробітництво між державами Південно-Східної Європи.

Вперше про потребу у справжній політиці сусідства йшлося на Раді з Загальних справ та зовнішніх зносин у листопаді 2002 р. та на Європейській раді у Копенгагені у грудні того ж року. Зокрема Європейська рада закликала ЄС посилити стосунки з країнами-сусідами на основі спільних цінностей для уникнення подальшого поділу в Європі та сприянню стабільності та процвітанню. У фокусі уваги були

Росія, Україна, Білорусія, Молдова та країни-партнери Середземноморського регіону.

Повідомлення Комісії «Ширша Європа», оприлюднене у 2003 р., окреслило основні напрями нової політики. У 2004 р. була розроблена Європейська політика сусідства, мета якої – запобігання появі нових ліній розподілу між ЄС, який постійно розширюється, та країнами-сусідами і посилення процвітання, стабільності та безпеки усіх.

Четвертий період – 2006р.- по т.ч.

У грудні 2006 р. та 2007 р. Комісія представила низку пропозицій щодо посилення політики сусідства. Зважаючи на фінансові перспективи 2007-2013 рр., Комісія запропонувала Інструмент європейського сусідства, який доповнить допомогу, що надається згідно з існуючими фінансовими угодами чи їх попередниками, і буде зосереджуватися винятково на транскордонній співпраці та суміжних сферах. Інструмент європейського сусідства фінансує спільні проекти, запропоновані на користь як державам-членам, так і державам-партнерам ЄС.

У 2006 р. створюються Європейські угруповання територіальної співпраці [8], завдання яких – полегшити та сприяти транскордонній, транснаціональній та міжрегіональній співпраці між членами ЄС в цілях зміцнення економічного та соціального єднання. Членами такого угруповання можуть бути держави-члени Європейського союзу, органи регіональної влади, органи місцевої влади, громадські установи та організації, інші юридичні особи, а також об'єднання, які складаються з перерахованих вище членів. ЄУТС має утворюватись членами, що знаходяться на території не менше двох держав-членів ЄС.

Відповідно до Регламенту, ЄУТС повинне мати принаймні два органи – це асамблея, яка складається з представників членів угруповання, а також президент, який представляє угруповання та діє від його імені. Єдиної моделі фінансування в рамках Європейських угруповань

територіального співробітництва не існує. Оскільки Регламент ЄС щодо ЄУТС не містить інформації про фінансування, це питання повинне визначатися у статуті кожного угруповання. Переважно вони фінансуються членськими внесками учасників угруповання та за підтримки Європейського Союзу.

У своїй Рекомендації від 2008 р. [4] Парламентська асамблея Ради Європи відзначає, що транскордонне співробітництво є вагомим аспектом діяльності Ради Європи як чинник покращення демократичної стабільності та взаєморозуміння між державами та їхнім населенням, включно з етнічними та національними меншинами, які часто проживають у прикордонних районах.

Асамблея зазначає, що інтеграція у Європі призвела до зростаючих потреб у галузі транскордонного співробітництва: з одного боку, у зв'язку з поступовим зникненням внутрішніх європейських кордонів існує потреба підтримувати проекти щодо кордонів, закритих протягом десятиріч, та перетворювати прикордонні райони, що залишалися відчуженими, на основних учасників європейської інтеграції. З іншого боку, існує потреба управління новими зовнішніми кордонами Європейського Союзу таким чином, щоб надати змогу тим, хто активно бере участь у транскордонному співробітстві, протистояти викликам нових політичних, економічних, соціальних і культурних реалій, водночас гарантуючи достатній контроль на кордонах Європейського Союзу.

Експертний комітет з питань транскордонного співробітництва (LR-СТ), що складається з експертів урядів держав-членів Ради Європи, видав підручник транскордонного співробітництва та практичний довідник з транскордонного співробітництва для використання органами місцевої влади у Європі.

Розробивши низку рекомендацій для держав-членів щодо транскордонної співпраці, Асамблея запрошує також Європейський Союз продовжувати та збільшувати свою

фінансову підтримку проектам транскордонного співробітництва місцевих та регіональних влад, зокрема через діючі програми Акту європейського сусідства та партнерства (ENPI) та залучати відповідні країни до керування програмами, зокрема на зовнішніх кордонах Європейського Союзу.

У 2009 р. Рада Європи розробляє Третій протокол Мадридської конвенції, який пропонує положення для створення Європейських угруповань територіального співробітництва [11]. Документ відкритий для ратифікації.

У травні 2009 р. на саміті у Празі з ініціативи ЄС та його Східноєвропейських партнерів була започаткована ініціатива «Східне партнерство» з метою сприяння політичним та економічним реформам та допомоги країнам регіону наблизитися до ЄС. Другий саміт [9] проходив у Варшаві у вересні 2011 р., де учасники підтвердили порядок денний пражського саміту, однак наголосили на необхідності посилити реформи та співпрацю з ЄС. Ініціатива покликана сприяти державам-партнерам у переході до демократії та ринкової економіки через підтримку процесу реформування. Основна мета Східного партнерства – створити умови для прискорення політичної асоціації та поглиблення економічної інтеграції між ЄС та країнами-партнерами Східної Європи; сприяння регіональній співпраці та добросусідським відносинам.

Отже, транскордонна співпраця сприяє зміцненню партнерства і діалогу між державними і приватними суб'єктами політичного життя й громадянського суспільства, залишається необхідною для стабільності у Європі й продовжує відігравати центральну роль у просуванні основоположних цінностей демократичного суспільства: демократії, верховенства права і дотримання прав людини.

Джерела:

1. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1995 р.

[Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_099.

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106.

3. Протокол N 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва 1998 р. [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_520.

4. Транскордонне співробітництво. Рекомендація 1829 (2008). [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/757_1829_transfrontier.htm.

5. Association of European Border Regions. [Electronic resource] – Available at : www.AEBR.eu.

6. EUREGIO. [Electronic resource] – Available at : www.euregio.de.

7. European Charter of Local Self-Governmen. [Electronic resource] – Available at : <http://conventions.coe.int/> 10.

8. European Grouping for Territorial Cooperation. [Electronic resource] – Available at : http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm.

9. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011. [Electronic resource] – Available at : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/warsaw_summit_declaration_en.pdf.

10. Klojcnik J. Cross-border cooperation as a tool of development and cohesion – experiences in the EU / Jasmina Klojcnik // Cross-Border Cooperation as a Tool of Spatial Integration and Cooperation between EU and Eastern Partner Countries. – Chisinau / Maribor, 2012. [Electronic resource] –

Available at : <http://www.project-bridge.eu/datoteke/Publications/EU%20CROSS-BORDER%20COOPERATION.pdf>.

11. 3rd Protocol to the Madrid Convention. [Electronic resource] – Available at : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/206.htm>.