



А.В. Панов*

УПРАВЛІННЯ ПРИКОРДОННИМИ ТЕРИТОРІЯМИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕНСИФІКАЦІЇ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗШИРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Необхідність підвищення ефективності державного управління прикордонними територіями України не викликає сумніву. Очевидно, що вирішенню цього важливого завдання має сприяти розв'язання низки проблемних питань, пов'язаних з інтеграцією України до Європейського Союзу (ЄС), яка визначена як стратегічна мета держави. Окрім того варто погодитися з С.І. Мітряєвою¹, що сьогодні Україну розглядають як опору і генератор стабільності і безпеки в Європі, що в ній вбачають стратегічний ланцюг між Заходом і Сходом, Північчю і Півднем, унікального стратегічного партнера ЄС.

Водночас, дослідження проблем раціоналізму відноситься до тих наукових напрямів, де відсутні загально визнані поняття та визначення. Якщо для одних дослідників регіон — є наддержавна категорія, то для інших — це категорія субнаціональна, оскільки мова йде про ту чи іншу частину держави. Іншими словами, діапазон точок зору простягається від визначення поняття “регіон” у трактуванні ЄС до більш широкого його розуміння як різних частин всього континенту². Але у будь-якому випадку в контексті взаємовигідного політичного співробітництва, у тому числі з міжнародних питань, регіони розглядають як ключовий фактор подальшого розвитку.

У контексті сказаного проекти транскордонного співробітництва, зокрема, у форматі єврорегіонів, мають принципове значення не тільки для вирішення проблем окремої прикордонної території (регіону), а й значною мірою можуть слугувати моделями для майбутньої Європи в цілому.

Загально відомо, що міжрегіональне співробітництво передбачає як двостороннє, так і багатостороннє співробітництво. Основним інструментом багатостороннього співробітництва є єврорегіон — асоціація транскордонної, міжрегіональної (міжмуніципальної) співпраці, яка покликана сприяти вирішенню спірних проблем, що визначені його учасниками. Враховуючи геополітичну та гео економічну специфіку територій, які є учасниками єврорегіону, формулюється мета його діяльності. Найбільш універсальними завданнями, які, як правило, стоять перед єврорегіонами, є зниження негативного ефекту кордону у прикордонному обороті, налагодження і підсилення існуючих зв'язків між прикордонними регіонами у різних сферах, розв'язання інших конкретних проблем, які є наслідком історично-культурного розвитку та прикордонного розташування територій.

З огляду на це необхідно більш активно використовувати потенціал міжнародних європейських організацій та установ, зарубіжний досвід місцевого самоврядування. Тому ідея створення економічно інтегрованих районів у прикордонних областях, в які об'єднуються кілька сусідніх областей, неодноразово була предметом обговорення науковцями та практиками на науково-практичних конференціях³.

© Панов А.В., 2005

* заступник міського голови м. Ужгорода, представник України в Карпатському регіоні

¹ Мітряєва С.І. Українсько-словацький кордон в контексті розширення ЄС // Матеріали науково-практичної конференції (30 травня 2002 року) “Рада Європи про словацько-українські взаємовідносини”. — С. 143-147.

² Проблемы европейского регионализма: Доклад Института Европы № 61. — М.: Рос. ак. науч. ин-ст Европы. — 89 с.

³ Награбецька І. Адміністративна реформа: регіональний аспект // Урядовий кур'єр. — 2000. — 18 жовтня.



Сьогодні в Європі створено близько 200 організацій прикордонного та транспоркордонного співробітництва, головними із яких є єврорегіони. Ряд українських областей (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька, Волинська, Одеська) входять до складу кількох єврорегіонів, що об'єктивно викликає необхідність вивчення цілей діяльності вищевказаних організацій, місця та ролі українських учасників, необхідність постійного моніторингу їх курсу та завдань, з урахуванням національних інтересів України.

Зауважимо, що проблема полягає не лише у налагодженні більш тісного економічного співробітництва. В Україні одна із головних проблем полягає у занадто неоднакових умовах історичного розвитку різних регіонів й різних ментальних, геополітичних та економічних інтересах мешканців різних частин держави і передовсім — у прикордонних. Тому М. Драгоманов певною мірою мав рацію, коли свого часу вказував на деяку штучність поняття “державний інтерес”⁴, оскільки досить часто на прикордонних територіях не менш вагомим чинником стають інтереси регіональні, які мають досить яскраво виражений історичний контекст.

Про необхідність врахування історичного контексту при дослідженні організаційно-правових засад державного управління прикордонними територіями, зокрема, свідчить аналіз ролі і місця суміжних країн в процесах, які передували входженню Закарпаття до складу України, а саме дослідження історичних особливостей входження Закарпаття до складу Чехословаччини (1918-1920 рр.).

Після закінчення першої світової війни і розпаду Австро-Угорщини, почалися активні суспільно-політичні рухи за утворення нових держав і самовизначення групи народів і національностей. Бурхливі події відбувалися і в Закарпатті. В першій половині 1919 року — воно отримало автономію у складі Угорщини, тут було проголошено Гуцульську республіку, йшов процес утворення п'яти Народних Рад, відбувся Хустський з'їзд, який ухвалив рішення про возз'єднання Закарпаття з Соборною Україною.

До відносно невеликої території підвищений інтерес проявляли Румунія, Угорщина, Чехословаччина, Польща, керівництво ЗУНР. Важливу роль у визначенні долі Закарпаття на досить тривалий період відіграла Сен-Жерменська мирна конференція, згідно рішень якої Чехословаччина визнавалася незалежною державою, яка включатиме також автономну територію русинів на південь від Карпат⁵.

Водночас під час першої світової війни, на відміну від інших народів Австро-Угорської імперії, русини Закарпаття серйозно не замислювались над майбутнім власного краю, в тому числі і в державно-правовій сфері. Переважна більшість населення краю більшою мірою турбувалась повсякденним життям, намаганням покращити свій матеріальний стан. Тому основні політичні сили, які були виразником таких бажань народу, ставили питання надання автономного статусу краю в складі Угорщини, як інструменту покращення матеріального та соціально-культурного становища населення Закарпаття⁶. У ситуації, що склалася у Закарпатті були три об'єктивно можливі варіанти подальшого розвитку⁷.

1. Бути включеним до складу будь-якої із п'яти сусідніх держав (Угорщини,

⁴ Бондаренко К. Як їм облаштувати Україну? // Політика і культура. — 2000. — № 31 (66). — 29 серпня — 4 вересня.

⁵ Болдижар М. Закарпаття в політиці Чехословаччини та Угорщини після першої світової війни / Закарпаття у політиці Чехословаччини та Угорщини між світовими війнами (матеріали наукової конференції). — Ужгород-Кошице, 2001.

⁶ Стечко П. Карпато-Українська держава. — Львів, 1994. — С. 224-228.

⁷ Там само; Вегеш М. Про альтернативу входження Закарпаття до складу Чехословаччини // Українські Карпати. Матеріали міжнародної наукової конференції “Українські Карпати: етнос, історія, культура” (Ужгород, 26 серп. — 1 верес. 1991 р.). — С. 113-121; Нариси історії Закарпаття. — Ужгород, 1995. — Т. 2. — С. 104-111; Peter Svorc. Zacinlenie Podkarpatskej Rusi do CSR (1918-1920) // Cesko-slovenska historicka rocenka. Brno, 1997. — С. 42-50.



Чехословаччини, Румунії, Польщі, України). Причому, відносно останнього варіанту виникало резонне запитання: а до якої саме України? Адже, як відомо, на той момент існувало декілька державних утворень, які в своїй назві відображали слово “Україна”.

2. Бути поділеними між Угорщиною, Чехословаччиною, Польщею, Румунією.
3. Утворення самостійної держави.

Рішення про входження Закарпаття до складу Чехословаччини було ухвалено на засіданні Американської народної ради Угро-Русинів в Скрентоні 12 листопада 1918 року. Закарпаття повинно було увійти до складу нової центральноєвропейської держави з статусом автономії, який передбачав наявність власних губернатора, законодавчого органу — сойму, адміністрації, судів. До території автономії мали бути віднесені всі комітати, населені русинами: Спіш, Шаріш, Земплин, Абауй, Гемер, Боршод, Унт, Берег, Угоча, Мараморош.

Для розгляду Чехословацьких питань було створено комісію із представників США і Великобританії, Франції, Італії на чолі з Жюлем Камбо. Члени комісії відзначили, що Закарпаття раніше не належало ні до Чехословаччини, ні до України. Отже, головним при визначенні його майбутньої долі буде волевиявлення народу. До середини лютого 1919 року керівництво основних політичних сил на Закарпатті однозначно не визначилося: Прешовська і Ужгородська ради виступали за включення Закарпаття до ЧСР, керівництво Хустської, Сигетської та Свалявської рад залишалось на позиції злуки з Україною. 8-9 травня цього ж року відбулося об'єднання Прешовської, Ужгородської та Хустської рад в Центральну Раду, яка прийняла рішення про входження Закарпаття до ЧСР на федеративних засадах.

Прийняте Центральною Руською Народною Радою рішення чехословацькою делегацією було подане як волевиявлення всього народу Закарпаття. Але на територію Закарпаття претендували також Угорщина і Україна. Тому під час розгляду “русинського питання” на засіданні комісії Едвард Бенеш заявив, що чехословацька влада підтримує встановлення такої форми державного устрою, однак не може передчасно децентралізувати новостворену державу, оскільки окремі її частини не досягли належного рівня економічного та культурного розвитку.

Факт “затримання” автономії багатьма дослідниками проблеми входження Закарпаття до складу Чехословаччини, оцінюється як недодержання урядом Чехословаччини обіцянок, які були дані під час переговорів Т. Масарика з представниками американських русинів⁸. Тому можна зробити висновок, що уряд ЧСР планував надати автономію Закарпаттю з цілого ряду питань у випадку входження його до складу Чехословаччини, але обсяг прав, які уряд планував надати автономним органам влади був досить вузьким.

Загалом, аналіз історичних передумов входження Закарпаття до складу Чехословаччини, ролі у цьому процесі інших держав дозволяє дійти висновку про необхідність детального врахування в організації державного управління у цьому прикордонному регіоні подій, відносно недалекого минулого, оскільки 5 липня 1919 року було завершено роботу над проектом про ставлення союзних держав Антанти до Чехословаччини і місце в ній Підкарпатської Русі. Окрім того 6 серпня аналогічне рішення прийняла Рада голів великих держав. Питання належності Підкарпатської Русі до Чехословаччини закріплено в Сен-Жерменському договорі від 10 вересня 1919 р., в якому було гарантовано найширшу автономію з цілого ряду питань. Основні положення рішень Сен-Жермену були перенесені в Конституцію республіки 1920 р.

Остаточне рішення про включення Закарпаття до складу Чехословаччини було підтверджено 4 червня 1920 року при підписанні Тріанонського мирного договору. Відповідно до договору Угорщина визнала незалежність Чехословацької держави та включення до неї території

⁸ Стечко П. Вказ. праця. — С. 224-228; Вегеш М. Вказ. праця. — С. 113-121; Нариси історії Закарпаття. — Ужгород, 1995. — Т. 2. — С. 104-111.



південнокарпатських русинів.

Таким чином не може бути сумніву, що спроби реанімувати пункти вказаних договорів, можуть викликати величезне джерело напруженості. Є й інші прикордонні території, де можуть прокинутися “історичні” спогади за невиваженою політикою Центру та суміжних країн. Це свідчить про необхідність підвищеної уваги до історичного контексту при дослідженні організаційно-правових засад державного управління прикордонними територіями.

Про потенційні можливості та ефективність євро регіональної співпраці свідчить і постійна увага, яка приділяється євро регіонам з боку ЄС та Ради Європи. Вони розглядають євро регіони як важливий чинник забезпечення суб регіональної та національної безпеки та ефективний інструмент зовнішньої політики у виконанні завдань по прикордонній співпраці.

Розглянемо деякі організаційно-правові аспекти євро регіональної співпраці на прикладі Карпатського євро регіону, який був створений 14 лютого 1993 року в м. Дебрецені (Угорщина) органами влади та місцевого самоврядування прикордонних областей Польщі, Словаччини, Угорщини і України. З 1997 року до складу Карпатського євро регіону також увійшли прикордонні регіони Румунії. Його специфіка полягає у наступному.

це перша транскордонна організація, створена на терені країн колишнього соціалістичного табору, прикордонні регіони яких, не дивлячись на їх географічне розташування та фрагментарні зв'язки здебільшого культурного характеру, були дещо ізольовані один від одного;

учасники Карпатського євро регіону, мають спільне історичне минуле і пов'язані між собою тісними культурними, геополітичними, економічними зв'язками, оскільки певний період часу належали до складу однієї країни (з другої половини XVIII ст. — Австрійської монархії, а з 1867 року — Австро-Угорської імперії), але володіють різним потенціалом та досягли різного рівня європейського розвитку;

всі учасники Карпатського євро регіону значною мірою є депресивними територіями у власних країнах, з точки зору рівня їх економічного та соціального розвитку, так би мовити, “проблемними” територіями;

учасники Карпатського регіону належать до сусідніх фізико-географічних областей — Карпатських гір та долини ріки Тиса.

Загалом, юридична формула заснування і діяльності Карпатського євро регіону, як між регіональної організації, з дорадчими та координаційними функціями, яка не є наднаціональним органом влади, повністю відповідає міжнародним стандартам в галузі транскордонного співробітництва, що сприяє визнанню Карпатського євро регіону як повноправного суб'єкта європейської транскордонної політики та робить можливим повноцінну співпрацю з іншими європейськими структурами.

Територія Карпатського регіону була потенційним джерелом геополітичних конфліктів і постійно генерувала низку загроз суб регіональній та національній безпеці. Тому на початку його утворення основним завданням була гармонізація між державних відносин з метою недопущення виникнення конфліктних ситуацій. На теперішньому ж етапі розвитку структура Карпатського регіону відбиває його функціональну направленість. Найвищим органом Асоціації є Рада, голова якої обирається строком на два роки, згідно з принципом ротації кожної з країн учасниць, що є проявом принципів демократії і рівноправності. До складу Ради входять члени, які представляють кожну з країн-учасниць. Основною організаційною формою роботи Ради є засідання, на яких обговорюються стратегічні питання в політичній, екологічній, культурній, економічній сферах.

Оскільки членами ради є керівники органів місцевого самоврядування України, Угорщини, Польщі, Словаччини, Румунії, то засідання перетворюються фактично у форум керівників влади прикордонних областей, де виникає чудова нагода синхронізувати вирішення багатьох проблем, які є спільними для всіх регіонів.



Виконавчою та адміністративною діяльністю опікується Міжнародний секретаріат, основним завданням якого є представлення інтересів Асоціації перед третіми особами та перманентна координація співпраці в рамках єврорегіону. В кожній країні діє також Національне представництво, яке є головним органом євроінтегральної співпраці на території власної країни. Унікальною структурною ланкою єврорегіону є Робочі Комісії, основною функцією яких є розробка технологій транскордонного співробітництва, вивчення конкретних регіональних проблем та створення способів їх вирішення у різних сферах життєдіяльності. По суті Робочі комісії є форумом експертів, які розробляють моделі та механізми розвитку регіонів і співробітництва між ними у пріоритетних напрямках діяльності.

Сьогодні регіон Карпат є одним із найбільш стабільних в плані безпеки мирного співіснування в Європі. Це відрадний факт, бо тут знаходять свої точки дотику кордони п'ятьох держав, які побудовані практично без врахування етнічно-культурного принципу. Звичайно, що за таких умов кожна з держав має тут власні політичні, економічні та інші національні інтереси. Фактор стабільності, який сьогодні домінує в Карпатському регіоні, безперечно, є значною заслугою центральних та місцевих органів влади України, Угорщини, Словаччини, Польщі, Румунії і, безумовно, Асоціації "Карпатський єврорегіон".

З урахуванням сучасного курсу України у зовнішній політиці, спрямованого на євроінтеграцію перед Карпатським регіоном постала низка нових важливих завдань. Зокрема, Карпатський регіон має стати своєрідним містком між Європою і Україною, експериментальним майданчиком регіональної співпраці між країнами, які в недалекому майбутньому стануть членами ЄС та тих, які в більш далекому майбутньому інтегруються в його середовище.

Карпатський єврорегіон має хороші можливості щодо налагодження так званої "місцевої дипломатії", тобто багатостороннього співробітництва між окремими прикордонними населеними пунктами України, Угорщини, Словаччини, Польщі, Румунії, що в цілому позитивно впливає на інтенсифікацію процесів євроінтеграції України. Використовуючи унікальні політичні, адміністративні, економічні, культурні та наукові зв'язки, вказаний регіон також в змозі сприяти вирішенню, мабуть, однієї із найболючіших проблем прикордонного сьогодення — вільного перетину кордону громадянами сусідніх держав.

Окрім того організація різноманітних спільних заходів (виставок, конференцій тощо) — ще один із перспективних напрямків діяльності Карпатського єврорегіону, який надає можливість поглиблення транскордонної взаємодії між окремими організаціями і інституціями членів Асоціації.

Сьогодні на порядку денному суттєве вдосконалення організаційних структур, системи та практичних механізмів роботи керівних та робочих органів Карпатського єврорегіону. Більш конкретною має стати робота Міжнародного Секретаріату та Національних представництв, які мають бути наділені більш широкими правами, що дозволить їм більш оперативно та результативно виконувати завдання та функції, які на них покладаються. Настав час також розглянути питання щодо делегування частини урядових повноважень пов'язаних з транскордонним співробітництвом Раді Карпатського єврорегіону.

Для активізації транскордонного співробітництва доцільно використовувати наявні механізми та інструменти ЄС, зокрема його технічну та фінансову допомогу, оскільки лише на реалізацію транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва із Структурного Фонду допомоги ЄС за програмою INTERREG на 2000-2006 рр. виділяється близько 5 млрд. євро⁹.

В цілому ж інтеграційні процеси у різних сферах життєдіяльності (економічній, культурній,

⁹ Мітряєва С.І. Вказ. праця. — С. 143-147.



політичній та інших), революційні зміни у інформаційній сфері, передусім у сфері телекомунікацій, ставлять перед представництвами Карпатського регіону нові завдання, змушують зміщувати акценти у підходах, формах і методах роботи. Так, очевидно, що “шенгенський статут”, розділяє членів карпатського євро регіону на учасників ЄС та на декларантів намірів вступу в ЄС. Але накопичений Асоціацією досвід роботи робить Карпатський євро регіон унікальною міжнародною структурою, якій під силу більш складні завдання, виконання яких сприятиме євроінтеграційним процесам України.

Водночас дослідження проблеми управління прикордонними територіями в контексті інтенсифікації транскордонного співробітництва та розширення ЄС не тільки є актуальним в силу практичної необхідності пізнання становлення сучасного світопорядку. Воно дозволяє виявити закономірності розвитку світового співтовариства, пізнати концептуальні основи його природи, спрогнозувати його майбутнє.

При цьому стратегічною метою управління прикордонними територіями є забезпечення більш ефективного використання їхнього ресурсного потенціалу шляхом оптимального поєднання інтересів держави і вказаних територій, гарантування стабільності їх розвитку на базі створення високоєфективної соціально орієнтованої ринкової економіки, яка забезпечить високий рівень життя населення, мотивацію до трудової і підприємницької діяльності, умови рівноправного партнерства у світовому економічному співтоваристві.

