

УДК 339.942

М.В. МЕЛЬНИКОВА, д-р екон. наук, доцент, провідний науковий співробітник
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

КРОС-КОРДОННІ МІСЬКИ АГЛОМЕРАЦІЇ: ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ З УРАХУВАННЯМ УГОДИ ПРО ЗВТ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Ключові слова: крос-кордонна міська агломерація, єврорегіон, розвиток, транскордонне співробітництво, надання транскордонних послуг.

Розглянуто питання розвитку крос-кордонних міських агломерацій в Україні. Проаналізовано зарубіжний досвід функціонування та узагальнено передумови формування, ознаки, чинники розвитку, моделі кооперації крос-кордонних міських агломерацій. Розглянуто практику транскордонного співробітництва між Україною та країнами ЄС у формі єврорегіонів та крос-кордонних агломерацій. Обґрунтовано необхідність модернізації нормативно-правової бази щодо партнерства територіальних громад разом із удосконаленням законодавства про транскордонне співробітництво і надання транскордонних послуг у рамках імплементації положень Угоди про ЗВТ між Україною та ЄС.

Розвиток системи транскордонного співробітництва, включаючи єврорегіони та крос-кордонні міські агломерації в Україні, має об'єктивні причини, пов'язані з вигідним геополітичним положенням країни, найвищою довжиною зовнішнього кордону серед європейських країн (близько 5990 км, у тому числі з країнами Євросоюзу — 1390 км), розгалуженою мережею великих та малих міст у прикордонних регіонах і високим рівнем урбанізаційних процесів (у 3/4 регіонів частка міського населення складає понад 50 %). Створення умов для активізації прикордонної торгівлі, обміну послугами та трудової міграції, охорони навколишнього середовища — це далеко не повний перелік переваг, які надає розвиток крос-кордонних міських агломерацій у складі системи транскордонного співробітництва.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року [1] транскордонне співробітництво визначено пріоритетним напрямом розвитку регіонів, що передбачає «сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав» [1]. У даний час у зв'язку імплементацію Угоди про асоціацію / ЗВТ між Україною та ЄС (далі — Угода) [2] вирішення проблем розвитку транскордонного співробітництва взагалі і розвитку крос-кордонних міських агломерацій зокрема набуває актуальності, це стосується і законодавчого, організаційного та економічного забезпечення.

Оцінку впливу Угоди на розвиток економіки України достатньо ретельно представлено фахівцями Інституту економіки та прогнозування НАН України [3], однак має сенс поглибити розгляд питань, пов'язаних із впливом Угоди на транскордонне та регіональне співробітництво, а також транскордонне надання послуг за рахунок подальшого розвитку прикордонних територій у формі міських агломерацій.

Варто зазначити, що проблеми транскордонного співробітництва, у т. ч. транскордонне надання послуг, перебувають у центрі уваги вітчизняних і зарубіжних учених і практиків [4–10]. Ними визначено сутність, принципи транскордонного співробітництва, його пріоритетні трансформації в умовах наближення до ЄС, перспективи розвитку євро регіонів, особливості ринку транспортних, туристичних та екологічних послуг у контексті транскордонного співробітництва. Що стосується проблем розвитку прикордонних територій, включаючи крос-кордонні агломерації, то вони знайшли відображення у дослідженнях [11–18], які присвячено визначенню характеристик крос-кордонних агломерацій, їхньої ролі у стимулюванні розвитку регіону, вивченню європейського досвіду планування розвитку прикордонних територій, інструментам транскордонної кооперації. Однак потребують подальшого опрацювання питання узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду надання транскордонних послуг і використання різних форм транскордонного співробітництва у рамках функціонування та розвитку крос-кордонних міських агломерацій, що визначає мету дослідження.

Метою статті є визначення умов і напрямів розвитку крос-кордонних міських агломерацій у контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на підставі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Треба зазначити, що як будь-яка міська агломерація, крос-кордонна міська агломерація є складною багатокомпонентною динамічною системою, яка поєднує компактно розташовану на певній прикордонній території групу урбанізованих поселень за рахунок встановлення та розвитку тісних економічних і культурних зв'язків. Управління цією системою здійснюється за рахунок використання форм, методів та інструментів територіального планування і розвитку на підставі співпраці між

органами місцевого самоврядування територіальних громад, які входять до агломерації, та спрямоване на задоволення загальних потреб та інтересів.

Фахівці визначають, що прикордонні міста у рамках агломерацій можуть розвиватися майже одночасно на обох територіях; у різний час — одне місто вже існувало, а друге створили для зміцнення кордону; або навіть раніше могло існувати єдине місто, яке розділили після перегляду кордонів [11, С. 43].

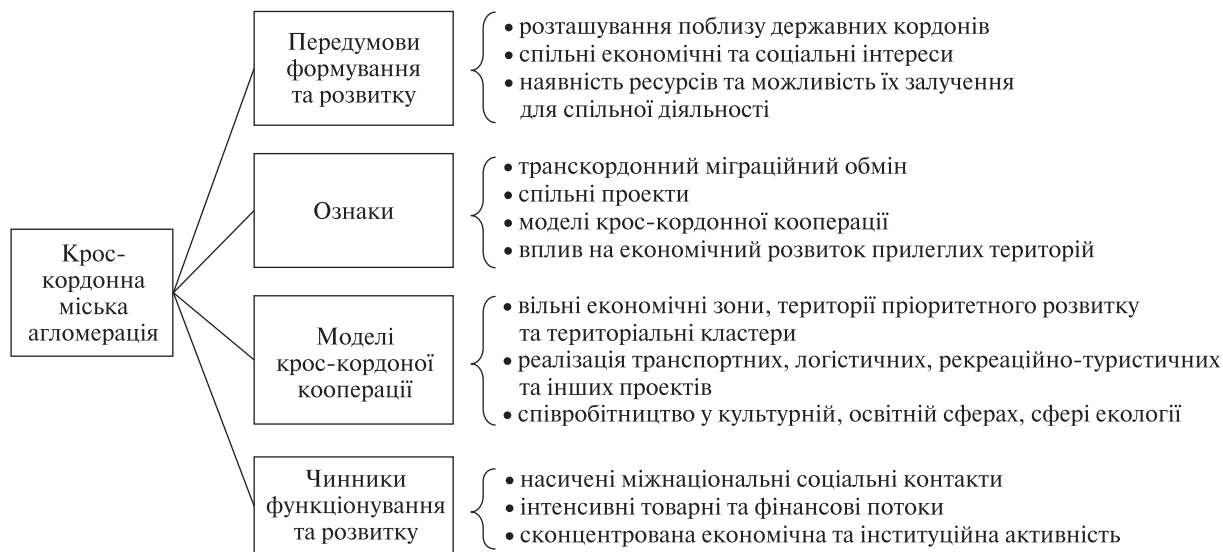
Вивчення досвіду формування, функціонування та розвитку крос-кордонних агломерацій у Північній Америці (зокрема Детройт—Віндзор; Ніагара—Фол; Ванкувер—Сіетл, Сан-Дієго—Тіхуана, Ларедо—Нуево) [13, 14], країнах Євросоюзу (Лільська, Базельська, Євросіті) [13, 15, 16] та Південно-Східної Азії (Гонконг—Гуаньдуна, Сінгапур—Джохор-Бару) [17], дозволяє виявити передумови формування, ознаки, чинники розвитку, моделі кооперації крос-кордонних міських агломерацій, які узагальнено на рисунку.

Крос-кордонні міські агломерації Північної Америки, розташовані на канадсько-американському кордоні, інтегровані завдяки прикордонній торгівлі товарами та послугами, а крос-кордонні агломерації, які діють на мексикано-американському кордоні ґрунтуються на кооперації між підприємствами, розташованими по обох боках кордону, які мають переваги у митних режимах.

Південно-східноазіатські крос-кордонні агломерації відрізняються широким використанням інститутів регіонального співробітництва для розвитку «трикутників зростання» та вільних економічних зон.

Європейські крос-кордонні міські агломерації використовують комплексний підхід, який передбачає вирішення поряд з економічними соціокультурних та екологічних завдань відповідної стратегії просторового розвитку прикордонних територій двох або трьох держав. У таблиці наведено характеристику стратегій розвитку трьох великих європейських крос-кордонних міських агломерацій.

Розробка стратегій передбачає збір повної транскордонної статистики; прийняття заходів щодо захисту та збереження природного середовища та культурної спадщини; інтеграцію транспортної інфраструктури в рамках реалізації інвестиційно-інноваційних програм;



Крос-кордонна міська агломерація: ознаки, передумови, моделі кооперації, критерії оцінки

сприяння транскордонному міграційному руху [11, С. 173].

Зазначені стратегії реалізуються на підставі укладання відповідних угод між територіальними громадами на регіональному та міському рівні. У країнах ЄС взаємодію між територіальними громадами регламентує «Європейська хартія місцевого самоврядування», «Хартія конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи», «Європейська хартія регіонального просторового планування». При цьому між-регіональне та міжмуніципальне співробітництво може використовувати для вирішення спільних завдань формування територіальних кластерів та механізми державно-приватного партнерства.

Що стосується України, то ознакам транскордонного співробітництва у формі крос-кордонних агломерацій більшою мірою відповідають міста поблизу північного та східного кордонів, де високий рівень урбанізації (Харків—Белгород, Суми—Курськ, Чернігів—Гомель—Брянськ та ін.). На західному кордоні рівень урбанізації нижчий, тому широко використовується така форма транскордонного співробітництва як єврорегіони — міждержавні транскордонні регіональні асоціації. На кордоні між Україною та країнами ЄС створені та діють єврорегіони «Буг», «Карпати», «Нижній Дунай», «Верхній Прут». Зазначені асоціації створюються на підставі адміністративних, економічних або технічних угод, що укладаються місцевими органами влади прикордонних регіонів у межах своїх повноважень. Фор-

мування транскордонних асоціацій дозволяє розширити можливості в галузях: економіки, транспортних перевезень, охорони довкілля, енергетики, культури, розвитку підприємництва і модернізації інфраструктури, боротьби зі стихійними лихами, а також створюються можливості для оперативнішого реагування на потреби ринку товарів та послуг [8, С. 138]. Треба вказати, що у Закарпатській та Волинській області на кордоні з країнами ЄС є міста, які відповідають окремим ознакам крос-кордонних міських агломерацій. Вони переважно інтегруються за рахунок надання транспортних, туристичних та екологічних транскордонних послуг і реалізації сумісних інфраструктурних проектів. Зокрема це міста Ужгород—Міхайловце (Словаччина), Мукачево—Прячів (Словаччина), Чоп—Неретхаза (Угорщина), Берегово—Саболч (Угорщина).

За даними щомісячного моніторингу «Транс-кордонне співробітництво: останні події та тенденції розвитку», у липні 2015 р. Україною та ЄС узгоджувалися чотири нові програми прикордонного співробітництва на 2016—2020 рр. Загальний обсяг фінансування склав 350 млн, євро. Це такі програми: «Україна—Польща—Білорусь» (175,8 млн євро), «Україна—Словаччина—Угорщина—Румунія» (73,9 млн євро), «Україна—Румунія» (60 млн євро) і «Басейн Чорного моря» (39,1 млн євро) [18]. Передбачається, що в рамках цих програм будуть реалізовуватися грантові проекти для вирішення завдань розвитку прикордонних територій, включаючи модернізацію транс-

портної інфраструктури, охорону природного середовища, підтримку малого і середнього бізнесу, попередження надзвичайних ситуацій, надання транскордонних послуг. При цьому програми повинні реалізовуватися з урахуванням дії Угоди про ЗВТ між Україною та ЄС, що, у свою чергу, потребує вдосконалення законодавчого забезпечення.

Як визначає І.Є. Журба [5, С. 95], нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва між Україною та країнами ЄС являє собою багаторівневу систему:

- міжнародний рівень включає угоди, договори, конвенції та інші акти, укладені між Україною та суверенними державами або міжнародними організаціями;
- національний рівень (Закон України «Про транскордонне співробітництво», Постанови Кабміну України «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів», «Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011—2015 рр.»);
- регіональний та рівень територіальних громад (угоди про створення єврорегіону, угоди про транскордонне співробітництво прикордонних регіонів України та суміжних держав, угоди про дружні відносини та співпрацю місцевих органів влади України й суміжних держав).

Саме ця багаторівнева система і повинна бути об'єктом модернізації законодавства про транскордонне співробітництво (включаючи розвиток єврорегіонів та крос-кордонних міських агломерацій у рамках імплементації Угоди про ЗВТ між Україною та ЄС). Відповідно до

законодавства України, формування та функціонування єврорегіонів і крос-кордонних агломерацій здійснюється на підставі співробітництва або партнерства територіальних громад, яке, у свою чергу, потребує приведення у відповідність до законодавства ЄС. Також доцільна формальна інституалізація міських агломерацій взагалі та крос-кордонних агломерацій зокрема у напрямку формування відповідних інституцій, інституційних умов, інституційного середовища та правової регламентації.

Важливим аспектом розвитку транскордонного співробітництва у рамках єврорегіонів та крос-кордонних агломерацій повинно стати розширення спектра та підвищення якості надання транскордонних послуг. Особливо це стосується транспортних, туристичних та екологічних послуг.

Важливо, що надання транскордонних послуг має особливості, регламентовані Генеральною угодою з торгівлі послугами (ГАТТ) та використанням митно-тарифних і нетарифних методів державного регулювання. При цьому необхідно враховувати, що до загальних правил торгівлі послугами, які зазначені в ГАТТ, належать: режим найбільшої сприятливості та гласності; створення спеціального органу, що інформує інші країни про чинні правила торгівлі та їх можливі зміни; підписання угод про взаємовизнання освітніх стандартів, ліцензій і сертифікатів на професійну діяльність; застосування системи врегулювання суперечок при виникненні непорозумінь.

Характеристика стратегій розвитку трьох великих європейських крос-кордонних міських агломерацій

Назва агломерації	На якому кордоні	Головна мета стратегії	Ключові завдання стратегії
Лільська	Бельгія—Франція	Перетворення старопромишлового регіону в економічно розвинену агломерацію	Будівництво спільного транскордонного Центру управління відходами; загальне розширення автобусних ліній; створення транскордонного індустріального парку; підготовка транскордонних атласів для надання інформації потенціальному інвесторам
Базельська	Швейцарія—Італія—Франція	Сприяння економічному зростанню шляхом використання загальних інфраструктурних інвестицій	Землепорядкування та сталий розвиток; урбанізація та землекористування; транспортування; економічне зростання; природа і навколишнє середовище; реалізація великомасштабних проектів і будівництво інфраструктури
Євросіті Басков	Іспанія—Франція	Покращення процедур управління відходами	Створення загального комплексу дій з управління відходами, а також санітарними звалищами, що відповідають нормам ЄС

Досвід співробітництва України з країнами ЄС щодо надання транскордонних екологічних послуг свідчить, що найбільш розвиненими з них є управління водними ресурсами, відходами та екологічний туризм [9, С. 190]. Розширенню спектра послуг заважає нерозвиненість вітчизняної інституційно-правової бази, обмеженість ініціативи місцевих громад щодо екологічного співробітництва та недостатня кількість фахівців.

Передумовами розвитку ринку туристичних послуг у контексті транскордонного співробітництва є: реалізація спільних транскордонних проектів у сфері туризму, розвинута система освіти в галузі туризму, спорту та культури, наявність спільних туристичних та краєзнавчих центрів, сприятливе географічне розташування на перетині транзитних міжнародних шляхів [10, С. 164]. Однак низький рівень розвитку туристичної інфраструктури, візовий режим перетину кордонів, нормативно-правова та політична нестабільність, низька конкурентоспроможність туристичних послуг заважають розвитку відповідного ринку. Розроблення інноваційних туристичних продуктів, формування сприятливого бізнес-середовища та модернізація законодавства відповідно до вимог ЄС є стратегічними напрямками розвитку сфери туристичних послуг, особливо в контексті транскордонного співробітництва.

При цьому особливої уваги потребує визначення впливу Угоди про ЗВТ між Україною та ЄС на здійснення транскордонного постачання послуг туроператорами України. Зокрема це стосується ліцензування: відповідно до ч. 3 Додатка XVI-B до Угоди, країні, до якої постачаються послуги українського туроператора, надається право вимагати дотримання тих правил та регламентів, які обов'язкові для туроператорів, що діють на території цієї країни, незважаючи на те, що вони є додатковими та не відповідають законодавству України.

Таким чином, розвиток сфери транспортних, туристичних та екологічних транскордонних послуг у рамках євро регіонів та кроскордонних агломерацій потребує як імплементації законодавства, згідно з Угодою про ЗВТ між Україною та ЄС, так і реалізації заходів, які забезпечать подолання впливу негативних чинників розвитку цієї сфери.

Висновки. Розвиток євро регіонів та кроскордонних агломерацій в Україні є невід'єм-

ною частиною системи транскордонного співробітництва, яка пов'язана з подальшою урбанізацією прикордонних територій.

Аналіз зарубіжного досвіду функціонування кроскордонних міських агломерацій у Європі, Північній Америці та Південно-Східній Азії дозволив узагальнити передумови формування, ознаки, чинники розвитку, моделі кооперації кроскордонних міських агломерацій, а також охарактеризувати стратегії розвитку трьох великих європейських кроскордонних міських агломерацій.

За результатами дослідження практики транскордонного співробітництва між Україною та країнами ЄС, включаючи євро регіони та окремі ознаки кроскордонних агломерацій, визначено доцільність їх формальної інституалізації та правової регламентації в контексті реалізації програм транскордонного співробітництва, спрямованих на розвиток прикордонних територій.

Доведено, що забезпечення розвитку кроскордонних агломерацій в Україні нерозривно пов'язано з модернізацією нормативно-правової бази щодо партнерства територіальних громад поряд з удосконаленням законодавства про транскордонне співробітництво та надання транскордонних послуг у рамках імплементації положень Угоди про ЗВТ між Україною та ЄС. Визначено шляхи подальшого розвитку сфери транспортних, туристичних та екологічних послуг в економіці євро регіонів і кроскордонних міських агломерацій.

Подальших досліджень потребують питання взаємоузгодженого із законодавством обох країн інституційного середовища у рамках кроскордонних міських агломерацій, яке дозволяє забезпечити ефективний розвиток міської економіки та вирішення завдань якісного надання транскордонних послуг.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 70. — Ст. 1966.
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифіковано із заявою Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 75. — том 1. — Ст. 2125.

3. *Оцінка впливу Угоди про асоціацію / ЗВТ між Україною та ЄС на економіку України : наукова доповідь / за ред. В.М. Гейця, Т.О. Осташко, Л.В. Шинкарук; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України».* — К., 2014. — 102 с.
4. *Льченко Н.М.* Транскордонне співробітництво в Україні: перспективи розвитку євро регіонів / Н.М. Льченко // Державне будівництво. — ХарПІ НАДУ. — 2012. — № 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kbuara/e-book/db/2012-2/index.html>
5. *Журба І.Є.* Пріоритетні форми трансформації транскордонного співробітництва в умовах наближення України до ЄС : монографія / І.Є. Журба. — Хмельницький, 2012. — 276 с.
6. *Заблудська І.В.* Європейський досвід транскордонного співробітництва та його використання в Україні / І.В. Заблудська, К.В. Канцурова // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Сер. : Економічна. — 2014. — № 4. — С. 25—29.
7. *Мікула Н.* Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. Мікула. — Львів, 2004. — 395 с.
8. *Олійник Ю.* Транскордонне співробітництво як чинник відносин асоціації Україна та ЄС / Ю.Олійник // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. — 2013. — Вип. 25. — С.135—140.
9. *Скоруха І.С.* Роль транскордонного співробітництва у формуванні та розвитку ринку екологічних послуг в Україні / І.С. Скоруха // Регіональна економіка. — 2013. — № 3. — С. 185—191.
10. *Василиха Н.В.* Розвиток ринку туристичних послуг у контексті транскордонного співробітництва // Н.В. Василиха // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. — 2010. — Вип. 3. — С.160—165.
11. *Рыжова Н.П.* Экономическая интеграция приграничных регионов: монография / Н.П. Рыжова. — Хабаровск : ИЭИ ДВО РАН, 2013. — 352 с.
12. *Московкин В.М.* Методы анализа и инструменты трансграничной кооперации / В. М. Московкин // Региональная экономика: теория и практика. — 2009. — № 3 (96). — С. 2—9.
13. *Brunet-Jailly E.* Economic Integration and the Governance of Cross-Border Regions: Forms and Functions of Cross-Border Urban Regions — North American Functional Regions, European Territorial Regions / E. Brunet-Jailly // Annual meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts. — 2002. — P. 52—69.
14. *Голунов С.В.* Безопасность американо-мексиканской границы: опыт пограничной политики США / С.В. Голунов // США — Канада: экономика, политика, культура. — 2008. — № 4. — С. 32—47.
15. *Perkmann M.* The Emergence and Governance of Euroregions: The Case of the Euregio on the Dutch- German Border. Institut Universitari de Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona // Working paper online. — 2005. — № 11. — P. 76—84.
16. *Euregio.* Posted on website of Euregio Maasrhine [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.euregio-mr.org>
17. *Douglass M.* Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age / M. Douglass, J. Friedmann. — New York : John Wiley and Sons, 1998. — 308 с.
18. *Транскордонне співробітництво: останні події та тенденції розвитку : щомісячний моніторинг [Електронний ресурс].* — Режим доступу : <http://www.cts.org.ua>

Надійшла 15.09.2015

М.В. Мельникова

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

**КРОСС-ГРАНИЧНЫЕ ГОРОДСКИЕ
АГЛОМЕРАЦИИ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ С УЧЕТОМ СОГЛАШЕНИЯ
О ЗСТ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И ЕС**

Рассмотрены вопросы развития кросс-граничных городских агломераций в Украине. Проанализирован зарубежный опыт функционирования и обобщены предпосылки формирования, признаки, факторы развития, модели кооперации кросс-граничных городских агломераций. Рассмотрена практика трансграничного сотрудничества между Украиной и странами ЕС в форме евро регионов и кросс-граничных агломераций. Обоснована необходимость модернизации нормативно-правовой базы для партнерства территориальных общин наряду с совершенствованием законодательства о трансграничном сотрудничестве и предоставлении трансграничных услуг в рамках имплементации положений Соглашения о ЗСТ между Украиной и ЕС.

Ключевые слова: кросс-граничная городская агломерация, евро регион, развитие, трансграничное сотрудничество, предоставление трансграничных услуг.

M.V. Melnikova

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

**CROSS-BORDER TOWN AGGLOMERATION:
THE EXPERIENCE AND PROSPECTS
OF ITS DEVELOPMENT TAKING INTO
ACCOUNT THE AGREEMENT ABOUT FREE
AREA BETWEEN THE EU AND UKRAINE**

The problem of cross-border conurbations development in Ukraine is examined. Foreign experience of functioning is analyzed and the prerequisites for the formation, characteristics, factors of development, and models of cross-border urban cooperation agglomerations are summarized. The practice of cross-border cooperation between Ukraine and the EU in the form of Euroregions and cross-border agglomerations is considered. It proved the necessity of regulatory framework of the local community's partnership modernization along with improvement of legislation on cross-border cooperation and cross-border provision of services within the framework of the provisions implementation of free area between Ukraine and the EU.

Key words: cross-border urban agglomerations, Euroregion, development, cross-border cooperation, cross-border provision of services.