

## МЕТОДОЛОГІЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО АНАЛІЗУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

### INSTITUTIONAL ANALYSIS METHODOLOGY FOR CROSS-BORDER COOPERATION IN THE EUROPEAN UNION

Лендбел М.О.,

*доктор політичних наук, професор,  
професор кафедри політології і державного управління  
Ужгородського національного університету*

У статті проаналізовано методологічне підґрунтя для аналізу діяльності інститутів транскордонного співробітництва на внутрішніх та зовнішніх кордонах Європейського Союзу. Опрацювання та систематизація оприлюднених, починаючи з 1950-х років досліджень про теоретико-методологічні аспекти дослідження транскордонної співпраці в Європі дає підстави для висновку про відсутність цілісного підходу до аналізу його інституційної складової, зокрема тої, яка на практиці сформувалися у ЄС станом на 2024 рік.

Зроблено висновок, що визначальними для інституційного дизайну структур транскордонного співробітництва є політичні фактори, оскільки саме адміністративно-територіальний устрій межуючих країн, політичні конфігурації владних інститутів, діючих вздовж кордону, інші подібні чинники визначають інтенсивність та оформлення взаємодії у транскордонні. Систематизація політичних факторів була здійснена експертами Ради Європи, однак у статті були запропоновані новітні безпекові та політичні чинники, які є вагомими для транскордонного співробітництва.

Для інституційного аналізу сучасним дослідникам важливо використовувати методики, які розрізняють юридичні форми оформлення структур транскордонного співробітництва та організаційні формати. Даний підхід був запропонований експертною групою А. Ноферіні і доповнений у даній статті, враховуючи специфіку транскордонних процесів у Центральній Європі.

Для валідних досліджень важливо систематизувати чинники, які впливають на ефективність транскордонного співробітництва у розумінні результативності щодо досягнення визначених на політичному рівні завдань. Окрім типових критеріїв, оприлюднених А. Дура, А. Ноферіні, потрібно додати ті, що вважають факторами та/чи критеріями «успіху» спроможність залучати кошти з програм та фондів ЄС, формувати та реалізовувати стратегії розвитку, спільну ідентичність.

У подальших розвідках, зокрема реалізованих на підставі емпіричного матеріалу транскордоння у регіоні Центральної Європи необхідно апробувати та доповнити запропоновану у даній статті методологію інституційного аналізу.

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, транскордоння, інститути транскордонного співробітництва, Євросерегиони, Європейські об'єднання територіального співробітництва, Європейський Союз.

The article analyzes the methodological basis for analyzing the activity of institutions of cross-border cooperation on the internal and external borders of the European Union. Studies that have been written since the 1950s about the theoretical and methodological aspects of studying cross-border cooperation in Europe have been analyzed and put into groups. This systematization shows that there is no comprehensive approach to studying the institutional part of this topic, especially the one that is being used in the EU as of 2024.

It was concluded that political factors are decisive for the institutional design of cross-border cooperation structures, since it is the administrative-territorial structure of bordering countries, political configurations of power institutions operating along the border, and other similar factors that determine the intensity and design of cross-border cooperation. Systematization of political factors was carried out by Council of Europe's experts, however, the article proposed the latest security and political factors that are important for cross-border cooperation.

For institutional analysis, it is important for modern researchers to use methods that distinguish legal forms of cross-border cooperation structures and organizational formats. Taking into account the particulars of cross-border processes in Central Europe, A. Noferini's expert group proposed this strategy and supplemented it in this article.

For valid research, it is important to systematize the factors that influence the effectiveness of cross-border cooperation in understanding the effectiveness of achieving the goals defined at the political level. In addition to the typical criteria published by A. Dura and A. Noferini, it is necessary to add those that consider the ability to attract funds from EU programs and funds, form and implement development strategies, and common identity as factors and/or criteria of "success".

It is important to test and add to the institutional analysis method suggested in this article in future research, especially when using cross-border data from the Central Europe region.

**Key words:** cross-border cooperation, borderland, cross-border cooperation institutions, Euregions, European Groupings of Territorial Cooperation, European Union.

**Постановка проблеми.** Трансдордонне співробітництво є одним з основних інструментів сприяння інтеграції країн-кандидатів на вступ до

Європейського Союзу (далі – ЄС), місцевій та регіональній демократії, збалансованому соціально-економічному розвитку прилеглих до кор-

дону території та гарантування регіональної безпеки. Незважаючи на виникнення цього явища ще у 1950-х роках та його присутність у відносинах між майже усіма країнами континенту – не лише членами ЄС, але й учасниками Ради Європи (далі – РЄ), – його інституційна типологізація не є достатньо виробленою. Ця ситуація, що склалася в *state of art* є частково виправданою. Інститути та практики транскордонного співробітництва, що сформувалися за відмінних історико-політичних умов є такими, що також враховують політико-правові, соціально-економічні, етнокультурні відмінності між різними територіальними арéалами Європи, включно особистих (ідеологічних, технократичних, ментальних) характеристик політичних лідерів, залучених у ці процеси, а, отже, можуть сприйматися як унікальні. З іншого ракурсу – відсутність узагальненого у форматі термінології, концепцій, типологізацій, критеріїв та інших методологічних інструментів багаторічного досвіду транскордонного співробітництва заважає підвищенню рівня його ефективності. Адже, незважаючи на унікальність кожного прикладу чи інституціалізованої форми транскордонного співробітництва, за умови існування належної методологічної основи є можливим виділити інституційні ознаки та моделі діяльності, які підвищують шанси досягнення бажаного результату у різних політико-адміністративних та просторових умовах.

Ще більше такий методологічний інструментарій має прикладну значущість для країн-кандидатів на вступ до ЄС – представниць Західних Балкан, Молдови та України, – які у контексті переговорів та інтеграції в рамках діючих угод про асоціацію є зацікавленими в ефективному територіальному співробітництві для залучення ресурсів з європейських програм та фондів. Подекуди регіональні та місцеві органи влади, інші учасники співпраці по різні боки кордону не мають чітких орієнтирів – оптимальних інституційних форм, переліку доцільних сфер докладення спільних зусиль, доступних ресурсів – для налагодження співпраці, що веде до втрати часу, подекуди повторення помилок, допущених раніше учасниками транскордонного співробітництва в інших регіонах ЄС і, на жаль, подекуди до розчарування в його потенціалі.

Одним із теоретичних викликів, реагування на який би мало позитивну значущість і для практиків транскордонної співпраці є з'ясування підходів, за допомогою яких можна систематизувати інституційні форми транскордонного співробітництва у Європі та оцінити їх ефективність у досягненні задач, які ставлять перед собою ініціатори співпраці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наприкінці ХХ століття популярності у науко-

вій літературі набули поняття "*пограниччя, прикордоння*", "*транскордоння*", що пояснюється переходом від парадигми розвитку в контексті функціонування національних держав до моделей детериторіалізації, денаціоналізації та глобалізації. Не зосереджуючись на систематизації змісту усіх згаданих вище термінів, обираємо як найбільш відповідний для потреб даного дослідження концепт "*транскордоння*" (англ. *borderland*), яке позначаємо як контактну зону між прикордонними сусідніх держав, арéал формування спільних інститутів та соціально-політичні практики. При тім, погоджуємося з С. Коч, що транскордоння є соціально-політичною та ментальною конструкцією, яка виходить за межі класичного концепту "*держава – нація – територія*" [4].

Знову ж таки не концентруючи дослідницькі зусилля навколо аналізу та систематизації всього різноманіття концепцій транскордонного співробітництва використаємо запропоноване РЄ як таке, що є ефективним інструментом для аналізу його політичних аспектів. Отже, термін "*транскордонне співробітництво*" (англ. *cross-border cooperation*) використовуємо для означення процесу побудови і розвитку добросусідських відносин між владними інститутами та іншими зацікавленими акторами по різні боки кордону з метою подолання і попередження спільних проблем та стимулювання гармонійного розвитку межуючих громад, районів і регіонів [10].

Експерти РЄ, яка є творцем міжнародно-правових рамок для розвитку транскордонного співробітництва, систематизатором успішних інституційних форм та практик вважають, що цей процес *per se* є позбавленим владної політики, оскільки не має на меті стимулювати передачу повноважень від загальнонаціональних до місцевих/регіональних владних інститутів, функціонуючих біля кордону [1; 2; 6; 7]. Його місією є краще виконання субнаціональними рівнями влади своїх повноважень щодо соціально-економічного розвитку транскордоння, надання якісних послуг громадянам та задоволення їх культурних запитів, зокрема у міжетнічному контексті, а загальною метою діяльності – подолання ефекту *периферійності* (англ. *peripherality*). Периферійність має серед інших негативних ефектів також низький рівень демократичної участі громадян, зумовлений в тому числі і низькою інституційною ефективністю владних інститутів [10].

Починаючи з 1990-х років до вивчення інституційної системи транскордонного співробітництва, яка є у фокусі нашої уваги, почали застосовувати концепцію *багаторівневого врядування* (англ. *multilevel governance*). Відповідно до неї – це мережа врядування, що діє поза юрисдикцією національних держав для того, щоб реалізовувати спільні транскордонні ініціативи, враховуючи інтереси

різних акторів, а також інших неформальних вертикальних та горизонтальних мереж [12; 16].

“*Політика кордонів*” (англ. *border politics*) після входження в ЄС центральноєвропейських країн, що відбулося у 2004-2007 роках, почала сприйматися як складова Європейської політики сусідства з межуючими країнами, на кшталт України та Молдови, тому до теоретичної перспективи було долучено концепцію “*розмежування*” (англ. *bodering*). Кордони сприймаються як соціально-політичний феномен, функцією якого є розмежовувати громади, інші територіальні ареали у прикордонні через ідеологію, дискурси, відмінні політичні інститути та норми. Тому завданням транскордонного співробітництва є “*усунення меж*” (англ. *debodering*) тобто нейтралізація цих відмінностей та розбіжностей [24]. “*Усунення меж*” є сумарним результатом зусиль акторів місцевого та регіонального рівня, що скористалися новоствореними у результаті поглиблення європейської інтеграції нормативними, інституційними рамками та фінансовими можливостями [8].

У цьому контексті актуальним для аналізу інституційної системи транскордонного співробітництва є визначення його акторів, діяльність та вплив яких формує соціально-політичний фон та спрямування розвитку європейського прикордоння. Сучасні дослідники класифікують їх за критерієм географічного масштабу та правової сутності, виділяючи:

1. *владні інститути національного та субнаціонального рівнів, включно місцевого (рівень громад) та районного;*
2. *урядові та неурядові міжнародні організації;*
3. *організації громадянського суспільства, що діють в межах однієї національної частини транскордоння;*
4. *бізнес, як правило, малий та середній;*
5. *університети, інші освітні, наукові, інноваційні інститути.*

У регіонах, на кшталт Центральної Європи, де існує багато латентних міжетнічних конфліктів, зокрема між сусідніми країнами, кордон між якими розділяє «материнську державу» та певну етнічну меншину спільноту до переліку акторів транскордонної співпраці відносять також:

6. *етнічні рухи/товариства чи інші організації.*

Цікаво, що в транскордонних ареалах, які розташовані на зовнішніх кордонах ЄС або між країнами, що недавно долучилися до співтовариств до переліку акторів також відносять

7. *спільноти експертів, які формують публічну політику та/чи надають технічну експертизу в рамках реалізації міжнародних проєктів [5].*

Водночас, у 2015 році група науковців з Франції, зробили обґрунтований висновок про відсут-

ність впорядкованої термінології для цілісного аналізу інституційних аспектів транскордонного співробітництва. Незважаючи на те, що стала увага до цієї проблематики сформувався ще у 1970-х роках, чіткої теоретичної концептуалізації та методологічної визначеності досягнуто не було. Більшість досліджень стосувалися одного – декількох випадків або ж транскордонні процеси аналізувалися відособлено від процесів європейської інтеграції. Тому існує суттєва теоретична прогалина щодо генералізації моделей транскордонного співробітництва, зокрема у масштабі всіх держав-членів ЄС та/чи учасниць системи РЄ [23].

Таким чином, незважаючи на напрацьовані упродовж останніх десятиліть чи років теоретико-методологічні підходи до аналізу транскордонного співробітництва все ще не вирішеним є питання оптимальної методики їх інституційного аналізу тобто систематизації можливих інститутів та/чи, що спрямовують цю співпрацю, а також оцінки їх ефективності щодо досягнення визначених завдань.

**Постановка дослідницького завдання.** Визначаємо метою цього дослідження *систематизацію та вдосконалення методології інституційного аналізу транскордонного співробітництва на внутрішніх та зовнішніх кордонах Європейського Союзу*. Зокрема не є вирішеними – з теоретичної та прикладної точки зору – такі дослідницькі завдання:

1. систематизація політичних факторів, які впливають на вибір тієї чи іншої інституційної форми транскордонного співробітництва;
2. з'ясування оптимальної методології інституційного аналізу транскордонного співробітництва, яку можна застосувати в країнах-членах ЄС та РЄ;
3. визначення критеріїв, за якими можна оцінити ефективність певної інституційної форми транскордонної співпраці.

**Виклад основного матеріалу.** Позаяк мета нашого дослідження стосується інституційних взірців функціонування транскордонного співробітництва на зовнішніх та внутрішніх кордонах ЄС, то основний матеріал буде концентрований навколо цього вузького питання.

Перш за все, варто зупинитися на *факторах*, які впливають на вибір інституційної форми транскордонного співробітництва. Експерти РЄ визнають, що, незважаючи на спрямованість транскордонного співробітництва на задоволення соціально-економічних та національно-культурних запитів мешканців прикордоння, воно має політичний вимір, позаяк реалізовується політичними акторами – владними інститутами субнаціонального, включного місцевого рівнів. Саме тому ці фахівці запровадили в науковий обіг цілісний набір факторів впливу на політичний вимір тран-

скордонного співробітництва. Ми наважилися його розширити, зокрема за рахунок нових сфер, а саме *сфери безпеки та новітніх політичних факторів*, які виникають у контексті транскордонної взаємодії різних акторів (Табл. 1).

Частина дослідників вважає, що основним політичним чинником, що обумовлює дизайн інституцій та політико-управлінських практик транскордонного співробітництва у країнах Центральної Європи – під час підготовки до вступу в ЄС і вже після входження територій до єдиного європейського простору – є *умови отримання та менеджменту фінансування з програм та фондів Європейського Союзу*, зокрема в рамках його політики згуртування. Ця підтримка розглядається місцевими акторами транскордонного співробітництва як чи не єдина можливість зменшити ефект периферійності щодо національних центрів, які отримують більше публічних інвестицій з бюджету та є привабливішими для приватних інвесторів. Таким чином, подекуди місцеві актори є зацікавлені більше співпрацювати з партнерами “по інший бік кордону” аніж з національними урядами, що водночас викликає занепокоєння в останніх, зокрема якщо мова йде про центральноєвропейський контекст [8]. При тій умові отримання європейського фінансування (10-20-40 % вартості транскордонного проекту повинна співфінансуватися отримувачем гранту або ж його місцевими/регіональними/національними партнерами чи бенефіціарами) зумовлюють формування *місцевих, рідше - регіональних партнерств*. На рівні громад це є чи не єдина інституційна форма, яка може забезпечити співфінансування, зокрема якщо долучаються підприємства чи установи, які проводять економічну діяльність. Водночас інституційна залежність організацій, створених з метою сприяння розвитку прикордоння – регіональні та місцеві агенції розвитку, центри підтримки підприємництва, інновацій, бізнес/інноваційні центри – від фінансування з програм та/чи фондів ЄС має наслідком “нішевість” їх діяльності, потребу зміни пріоритетів залежно від змін у політиці європейських інститутів. Таким чином, функціонування місцевих/регіональних партнерств, основним пріоритетом яких є залучення грантової та технічної підтримки від ЄС є соціальним процесом адаптації до європейських пріоритетів з метою залучення ресурсів для зменшення ефекту периферійності європейського транскордоння [8].

Другим завданням даного дослідження є систематизація та оновлення присутніх у літературі підходів щодо дієвих в сучасних умовах інститутів транскордонного співробітництва. Відповідно до підходу, запропонованому А. Ноферіні, М. Берзі, Ф. Камоніта, А. Дура та адаптованому нами осно-

вними *інституційними формами* транскордонного співробітництва на кордонах ЄС є:

1. *офіційні контакти* між владними інститутами громад/районів/регіонів як субнаціональними рівнями володарювання;

2. *неформальні контакти* між вказаними вище владними інститутами та іншими акторами транскордонного співробітництва;

3. *спільні для акторів транскордонного співробітництва заходи*: конференції, семінари, круглі столи, ярмарки, інші презентаційні івенти;

4. *дво- чи багатосторонні угоди* щодо основних напрямів співробітництва між владними інститутами прикордонних територій сусідніх держав чи/та створення спільних управлінських структур;

5. *інституалізовані форми – організації – транскордонного співробітництва між публічними інститутами*: Єврорегіони, Європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС – англ. *European groupings of territorial cooperation (EGTC)*), Об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС – англ. *Euroregional Cooperation Grouping (ECG)*);

6. *інституалізовані форми транскордонного співробітництва (організації) між приватними акторами або державно-приватними партнерствами*: транскордонні кластери, індустріальні парки, габи, транскордонні функціональні території, спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку [18]. Окреме місце займають Європейські об'єднання економічних інтересів (ЄОЕІ – англ. *European Economic Interest Grouping (EEIG)*), які є формою асоціації між підприємницькими структурами чи іншими юридичними особами з сусідніх держав, що діють на основі приватного права і мають наміри проводити спільну економічну діяльність. Ці організації виконують завдання, визначені спільно власниками юридичних осіб-засновниць.

Зупинимося більш детально на характеристичі угод між владними інститутами субнаціонального рівня та організаціями транскордонного співробітництва різного типу. З юридичної точки зору *угоди про транскордонне співробітництво* можна типологізувати у три групи:

1. не зобов'язуючі юридичні угоди про співробітництво (англ. *non-binding cooperation agreements*), позаяк вони не передбачають формування юридичної особи чи декількох «дзеркальних» юридичних осіб. Метою угоди є реалізація транскордонної ініціативи; її результативність, як правило, залежить від політичної волі підписантів, неформальних відносин між ними;

2. асоціації, створені на основі норм приватного права (англ. *private law associations*), і тому оформлені як неурядові організації або як інший тип неприбуткової організації. На кожній націо-

Таблиця 1

**Основні фактори впливу на політичний вимір транскордонного співробітництва [10]; авторські напрацювання].**

Сфера	Фактор
Історія	Тривалість існування міждержавного кордону
	Трактування історії між межуючими суспільствами (сумісне чи конфліктуюче)
	Територіальність (суцільна чи фрагментований)
Етнічність та культура	Етнічні меншини та етнічність меншканців загалом
	Мова
	Релігія
Економіка	Рівень соціально-економічного розвитку
	Співпраця чи конкуренція між бізнесом, що проводить діяльність у прикордонні
	Доступ до державної фінансової підтримки чи її відсутність
	Переваги від близькості кордону: прикордонна торгівля та економіка
	Інвестиції у розвиток інфраструктури чи їх відсутність
Актори транскордонного співробітництва	Соціально-політичні, соціально-культурні актори
	Економічні актори
	Адміністративно-управлінські актори
	Інтеграційні об'єднання, міжнародні урядові та неурядові організації
	Схильність акторів «по різні сторони» кордону до співпраці
	Координація діяльності різних акторів
Право	Рівень (де)централізації у державі
	Владні повноваження та компетенції місцевого самоврядування
	Угоди із громадами, районами, регіонами сусідніх держав
	Членство чи інші договірні відносини з Європейським Союзом
	Стан договірних відносин між сусідніми державами
	Правові рамки функціонування державного кордону
Безпека	Нелегальна міграція, торгівля людьми, шукачі захисту/біженці
	Контрабанда, наркотрафік, інші форми транскордонної злочинності
	Етнополітична стабільність
	Екологічні загрози
	Тероризм
Політика	Пріоритети національних урядів, місцевих/регіональних владних інститутів
	Спадкоємність політики після місцевих/регіональних виборів
	Присутність партій етнічних меншин, політизованих етнічних представництв
	Геополітична ситуація у регіоні

нальній території (рівень «громада/район/регіон») створюється окремішня організація, між якими складаються “дзеркальні” стосунки. Як правило, асоціації створюються для реалізації однотипних проектних ініціатив;

3. створення юридичних осіб відповідно до норм публічного права як автономних структур, що можуть реалізовувати різні типи транскордонних ініціатив. Незважаючи на різноманітність форм функціонування юридичних осіб, починаючи з 2006 року найбільшого поширення набули ЄОТС.

Примітно, що у науковій літературі, починаючи з останньої чверті ХХ століття переважає позиція, що найбільш розвинутою інституційною формою транскордонного співробітництва між владними інститутами субнаціонального рівня, які мають юрисдикцію на територіях уздовж державного кордону є *єврорегіони*. Вони сприймаються як аль-

тернатива монополії держави на ведення зовнішньополітичної діяльності, а також прояв реорганізації соціальних, економічних та політичних процесів з національного рівня на субнаціональні, переосмислення концепту територіальності загалом. З практичної точки зору, єврорегіони – це інструменти сприяння територіальної інтеграції в ЄС [21]. Водночас, М. Перкманн, який першим спробував концептуалізувати цей досвід, вказав, що вони не створюють додатковий рівень наднаціонального управління і не несуть загрози суверенітету держав [19].

Водночас у Центральній Європі, де з падінням авторитарних режимів вочевидь набули візуалізації латентні етнополітичні конфлікти та наративи про територіальні претензії між межуючими країнами, єврорегіони вже наприкінці 1990-х років стали елементом зовнішньої і навіть геополітики. Цьому сприяла філософія їх створення, запозичена

від перших європейських єврорегіонів, створених на кордонах Німеччини, а саме як інструменту налагодження порозуміння та добросусідства у повоєнній Європі [21].

Попри відсутність узгодженого операційного розуміння сутності єврорегіону вже згадувана дослідницька група А. Ноферіні пропонують означати цим терміном усі організації, які:

1. функціонують на транскордонній території;
2. засновані на підставі намірів про співпрацю, що надалі набувають інституційного виміру у формі угоди між суб'єктами публічного права;
3. здійснюють спільну транскордонну діяльність у сферах взаємного інтересу, зокрема реалізують спільну стратегію та/чи політики;
4. залучають фінансування завдяки спільним проектам.

Враховуючи такий широкий підхід до розуміння сутності єврорегіонів, згадані вище автори об'єднують цим терміном класичні єврорегіони (англ. *Euroregions*), а також єврорайони (англ. *Eurodistricts*), євроміста (англ. *Eurocities*), а також інші сталі організації. Погоджуємося також з позицією, що незважаючи на поширення практики функціонування ЄОТС, починаючи з 2006 року, коли був прийнята відповідний Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи, вони за інституційно-організаційним критерієм можуть вважатися однією з юридичних форм функціонування єврорегіонів [22]. Відповідно до даних Європейського комітету регіонів станом на березень 2024 року в офіційному реєстрі ЄОТС нараховувалися 89 подібних утворень. Перша структура (*Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai*) була зареєстрована у січні 2008 року, остання з діючих (*Euro Contrôle Route*) у серпні 2023 року. З цього переліку два ЄОТС на франко-іспанському кордоні припинили своє функціонування у 2020-2021 роках [17].

В цілому прийнято виділяти декілька основних етапів створення та розширення мережі єврорегіонів, зокрема:

1. *1950-1979 роки*: підписання міждержавних угод про підтримку транскордонного співробітництва, вироблення перших рекомендації Ради Європи щодо їх інституційного оформлення;

2. *1980-1990 роки*: зростання політичної та інституційної підтримки транскордонної співробітництва, зокрема після прийняття вже згадуваної Рамкової конвенції про транскордонне співробітництво (1980 рік), Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 рік), відповідних рекомендацій Асоціації європейських прикордонних регіонів (АСБР, англ. *Association of European Border Regions*) [3; 20];

3. *1990-2006 роки*: стимулювання транскордонної співпраці завдяки програмам ЄС, зокрема INTERREG, насамперед у зв'язку з розширенням

ЄС на Схід, становленням Європейської політики сусідства [14];

4. *з 2006-2013 років*: остаточна інституалізація транскордонної політики у форматі Європейського територіального співробітництва (англ. *European Territorial Cooperation*), запровадження нових правових інструментів, зокрема ЄОТС, ОЕС для юридичної консолідації існуючих єврорегіонів, підтримки створення нових транскордонних інституцій [7; 11; 22].

АСБР визначила декілька *моделей інституціалізації* єврорегіонів, а саме *асамблеї, постійні секретаріати, угоди про заснування організацій на основі норм публічного чи приватного права, зокрема використовуючи юридичний механізм ЄОТС, ОЕС чи СОЕІ* [20].

Не ставимо перед собою завдання детально аналізувати різні юридичні форми функціонування інститутів транскордонного співробітництва. Вкажемо лише, що організації, зареєстровані як ЄОТС є юридичними особами публічного права, що діють відповідно до законодавства держави, на території якої легалізований основний офіс. Перевагами такого типу організацій є стабільність функціонування, зокрема політична, дієздатність щодо підписання угод із третіми сторонами, зокрема з програмами та фондами ЄС, що означає відсутність потреби пошуку партнерів в різних національних частинах транскордоння. Окрім того ЄОТС як юридична особа може розвивати різні форми територіального співробітництва – транскордонне, міжрегіональне та транснаціональне.

Організації у форматі ОЕС, запропонованому у 2009 році Протоколом № 3 до Рамкової конвенції про транскордонне співробітництво є іншим варіантом створення юридичної особи, яка скеровує транскордонні ініціативи [7]. Однак ця юридична форма не набула поширення через малу кількість країн, які ратифікували цей документ, а також фінансові стимули для ЄОТС, запропоновані програмами ЄС.

Інструмент СОЕІ використовується для спрямування транскордонного економічного співробітництва господарюючих суб'єктів, що діють на підставі норм приватного права і потребують створення юридичної особи.

Основним завданням нашої дослідницької розвідки є систематизація існуючої *методології інституційного аналізу транскордонного співробітництва*, тому суттєва увага була приділена підходу, запропонованому вже згадуваними вище дослідниками з Франції у 2015 році.

Засадицими параметрами для аналізу були оприлюднені для наукової та експертної спільноти такі:

1. *адміністративно-територіальний масштаб транскордонної співпраці: локальний, регіональний, надрегіональний* (статистична номенклатура NUTS 2);

2. *характер території, де розгортається транскордонне співробітництво: урбанізований, сільський.*

Окремо пояснимо специфіку надрегіонального масштабу транскордонного співробітництва. Такий тип не тільки виходить за межі адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня, але й характеризується відсутністю однієї пари чи тріади великих міст (агломерацій) з різних боків кордону, різноманітністю акторів, зацікавлених у співпраці. У певних випадках, цей масштаб охоплює декілька транскордонних регіонів, які мають окремі інституційні структури співпраці (наприклад, Карпатський Євrorегіон, який включає різні ЄОТС, території функціональної співпраці, дво- чи багатосторонні угоди, мережі взаємодії, інше).

Відповідно до другого параметру можливо розрізнити:

1. *на локальному рівні: співробітництво у форматі взаємодії між містами або ж сільськими громадами;*

2. *на регіональному рівні: між територіями, які мають характер транскордонної агломерації або між територіями масштабу NUTS 3 (регіон) чи локальними адміністративними одиницями, які не мають одного виразного урбаністичного центру;*

3. *у випадку надрегіонального масштабу: варіації полягають у присутності чи відсутності транскордонної агломерації [23].*

Окрім того, вже згадувана група дослідників А. Ноферіні запропонувала систематизувати лише ті інституційні форми співпраці, які мають сталі інституційні структури тобто є організаціями, а відповідно до вже означеного підходу – євро-регіонами у різних територіальних (євро-регіони, єврорайони, євроміста) та юридичних форматах (ЄОТС, ОЕС, асоціації), – оминувши взаємодію на основі угод між публічними інститутами та інші «м'які формати».

Працюючи над третім завданням у сфері систематизації методології інституційного аналізу транскордонного співробітництва, а саме оцінки ефективності різних євро-регіонів, варто скористатися базовою методологією дослідницької групи А. Дура, А. Ноферіні та інших. Підхід був апробований у 2018 році на підставі систематизації інституційної природи та діяльності 61 подібного утворення з 214-х, які зафіксовані як діючі з юридичної точки зору [11]. Зауважимо, що під терміном «ефективність» розуміємо спроможність транскордонної інституції досягати визначених в установчих документах, стратегічних/програмових документах завдань функціонування.

Дослідницький виклик полягав в тому, щоб ідентифікувати ті моделі інституціоналізації євро-регіонів, які є ефективними, незважаючи на

юридичні складнощі їх діяльності, політико-адміністративні перешкоди. Останні пов'язані насамперед з асинхронністю зміни складу керівних органів євро-регіонів (асамблей) у результатів асинхронних виборів владних інститутів на відмінних територіальних рівнях (громади/райони/регіони) у їх різних національних частинах. Це формує ситуацію постійного уточнення пріоритетів діяльності цих організацій, які залежать від політичної конфігурації асамблеї.

Когорта євро-регіонів для аналізу була сформована за допомогою широкого критерію *активності*, ознаками якої є присутність діючого офіційного вебсайту з актуальною інформацією про діяльність організації. Таким чином, формальна кількість задекларованих інституцій транскордонного співробітництва була зменшена з 261 до 158 одиниць.

Остаточне формування когорти для подальшого дослідження відбулося на підставі критерію *суперактивності*. Відповідно у фокусі залишився 61 євро-регіон, який має сталі керівні структури (структуру) на кшталт технічного секретаріату, асамблеї, узгоджену стратегію діяльності та досвід реалізації щонайменше 3-5 проєктів упродовж останнього програмового періоду.

Основними критеріями для систематизації та порівняння ефективності різних євро-регіонів були обрані такі:

1. *територіальна юрисдикція владних інститутів, які є засновниками євро-регіону,*
2. *кількість засновників;*
3. *правові інструменти інституціоналізації євро-регіону;*
4. *пріоритети функціонування.*

Відповідно до критерію *територіальної юрисдикції* можна виділити євро-регіони, які засновані:

1. владними інститутами громад (англ. *local governments*);
2. владними інститутами проміжного (районного) рівня (англ. *local intermediate governments*);
3. владними інститутами субнаціонального (регіонального) рівня (англ. *subnational governments*);
4. є багаторівневими євро-регіонами тобто їх засновниками є владні інститути різного територіального рівня.
5. в асамблеї представлені національні уряди (як правило, у статусі спостерігача);
6. мають серед засновників інші – невідомі – інститути, зокрема торгово-промислові палати, агенції регіонального/ місцевого розвитку, тощо [11].

У розрізі другого критерію євро-регіони можна класифікувати за показником *інституційної щільності*, тобто кількості його засновників у співвідношенні до площі його території.

Відповідно до критерію обраних *правових інструментів інституціоналізації*, євро регіони можна класифікувати на:

1. створені на основі дво- чи багатосторонніх угод;
2. у формі ЄОТС, ОЕС;
3. у формі неурядової організації (асоціації);
4. в інших формах: ЄОЕІ, локальні угруповування територіального співробітництва, тощо.

Щодо першого типу, то варто зазначити, що не існує стандартизованого варіанту угоди про транскордонне співробітництво. Обсяг домовленостей та спрямованість цього документу, рівень узгодженості діяльності підписантів залежить від політичного контексту, який склався у момент досягнення консенсусу та особистих відносин.

За критерієм *пріоритетів діяльності*, варто відмітити, що євро регіони, як правило, фокусують свою діяльність в одній чи декількох із означених сфер:

1. місцевий (регіональний) економічний розвиток;
2. транспорт та доступність території;
3. довкілля;
4. освіта та культура;
5. соціальне згуртування;
6. здоров'я;
7. просторове планування;
8. дослідження та інновації;
9. врядування;
10. різні аспекти безпеки [18].

Водночас ці описові критерії типологізації не є достатнім для розуміння мотивації засновників євро регіонів, усіх факторів ефективності чи неефективності їх діяльності у різні хронологічні періоди. Варто допустити, що подекуди ці організації могли бути створеними насамперед для залучення коштів з програм та фондів ЄС. Тому ще одним критерієм ефективності функціонування євро регіонів можна вважати спроможність сформувати середньо- чи довгострокову стратегію діяльності та спільні політики для усіх національних територій, що входять до його складу [12].

У 2000-х роках також набула популярності дослідницька позиція, що більш ефективними є інституції, які сформувалися у прикордонні, жителі якого поділяють або мають схожу ідентичність (етнічну, культурну, спільну історію державотворення). Однак лише цей фактор є недостатнім для забезпечення сталості розвитку транскордонного співробітництва [9].

При тім оновлення пріоритетів ЄС для програмового періоду 2021-2027 року сприяло поширенню функціонального підходу до аналізу ефективності транскордонного співробітництва. Результативно вважається взаємодія у транскордонні, де сформувалося більше зв'язків, які

сприяють вільному руху товарів, послуг, капіталу та людей через міждержавний кордон. Інституційним відображенням цього підходу стало формування *транскордонних функціональних територій* (англ. *cross-border functional areas*) які можна визначити як специфічні територіальні комплекси, які охоплюють ареали по різні боки державного кордону із інтенсивними функціональними зв'язками. Ці території не обов'язково і, як правило, не співпадають з межами адміністративно-територіальних одиниць. Водночас для підтримки співробітництва ці території формують спільні управлінські структури тобто їх можна вважати новітнім типом євро регіонів [15].

Систематизовану вище методологію інституційного аналізу транскордонного співробітництва потрібно розширити за допомогою додаткових *методів збору емпіричних даних*, зокрема тих, які допоможуть оцінити ефективність діяльності різних організацій.

Варто скористатися *методологією антропології кордонів*, зокрема етнографічним методом, який передбачає вивчення оцінки місцевих акторів (державних службовців, представників місцевого самоврядування, громадянського суспільства, бізнесу, тощо) ефективності різних форм та практик транскордонного співробітництва. Подібне дослідження може доповнити більш традиційний метод визначення ефективних інституцій, а саме “зверху–вниз” – представниками інститутів ЄС, національних урядів [8].

В цілому, *методи збору даних* про діяльність різних організацій транскордонного співробітництва, насамперед, євро регіонів можуть включати:

1. вивчення офіційних вебсайтів євро регіонів та інших інституцій транскордонного співробітництва, зокрема їх установчих документів, стратегій функціонування, звітів про діяльність;
2. вивчення оприлюдненої літератури про функціонування організацій;
3. дослідження інформації про їх діяльність у ЗМІ, соціальних мережах;
4. запит додаткової інформації від співробітників засобом електронної пошти;
5. проведення фокус-груп із залученням представників керівних структур євро регіонів, різних акторів співробітництва, жителів транскордоння;
6. проведення особистих глибинних інтерв'ю з представниками керівних структур євро регіонів, різних акторів, жителів транскордоння;
7. використання експертного методу Дельфі тобто опитування представників структур євро регіонів, різних акторів співробітництва, експертів [23].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, на підставі опрацювання та систематизації доступної літератури про теоретико-



методологічні аспекти дослідження транскордонної співпраці в Європі можемо зробити висновок про відсутність цілісного підходу до аналізу його інституційної складової.

Перш за все, важливо узагальнити політичні фактори, які є визначальними для процесів, що відбуваються у транскордонні, оскільки вони є вирішальними для інституційного дизайну співробітництва. Відповідна робота була здійснена експертами РЄ, однак нами були додані новітні безпекові та політичні чинники, які є вагомими для взаємодії на кордонах.

По-друге, для інституційного аналізу сучасним дослідникам важливо використовувати методики, які розрізняють юридичні форми оформлення структур транскордонного співробітництва та організаційні формати. Даний підхід був запропо-

нований експертною групою А. Ноферіні і доповнений нами, враховуючи специфіку транскордонних процесів у Центральній Європі.

По-третє, важливо систематизувати чинники, які впливають на ефективність транскордонного співробітництва у розумінні результативності щодо досягнення визначених на політичному рівні завдань. Окрім типових критеріїв, оприлюднених А. Дура, А. Ноферіні, потрібно додати ті, що вважають факторами та/чи критеріями «успіху»: спроможність залучати кошти з програм та фондів ЄС, реалізовувати стратегії розвитку, спільну ідентичність.

У подальших розвідках, зокрема реалізованих на підставі емпіричного матеріалу транскордоння у регіоні Центральної Європи необхідно апробувати та доповнити запропоновану методологію.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 09.11.1995. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_099](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099) (дата звернення: 5.07.2024).
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106). (дата звернення: 5.07.2024).
3. Європейська Хартія Місцевого Самоврядування від 15.10.1985. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 5.07.2024).
4. Коч С. Трансдордоння: простір соціального порядку і політичної дії: монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 357 с.
5. Лендъел М Політичний вимір трансдордонного співробітництва в Центральній Європі на сучасному етапі. *Політичні інститути та процеси у країнах Центральної і Східної Європи наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть*: колективна монографія / за заг. ред.: Юрія Остапця і Маріана Токаря; Каф. політ. і держупр.; Ужгород. нац. ун-тет. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2023. С. 133-166.
6. Протокол N 2 до Європейської рамкової конвенції про трансдордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 05.05.1998. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_520](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_520) (дата звернення: 5.07.2024).
7. Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про трансдордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947#Text) (дата звернення: 5.07.2024).
8. Bajuk Senčar, T. Cross-Border Cooperation and the Europeanization of the Slovenian-Hungarian Border Region. *Traditiones*, 2019. 48(1), P. 213–231. <https://doi.org/10.3986/Traditio2019480109>.
9. Boman J., Berg E. Identity and Institutions Shaping Cross-border Co-operation at the Margins of the European Union. *Regional & Federal Studies*, 2007. 17(2). P. 195–215. <https://doi.org/10.1080/13597560701318516>.
10. Cross-border Cooperation Toolkit Prepared by Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe URL: <https://rm.coe.int/cbc-cross-border-co-operation/1680747160> (дата звернення: 1.07.2024).
11. Durà A., Camonita F., Berzi M. Noferini A. Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices. Barcelona, Department of Geography, UAB, 2018. 254 p. URL: [https://ddd.uab.cat/pub/l1ibres/2018/189399/RECOT\\_CR11\\_Catalogue.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/l1ibres/2018/189399/RECOT_CR11_Catalogue.pdf) (дата звернення: 28.06.2024).
12. Hooghe, L., Keating, M. The politics of European Union regional policy. *Journal of European Public Policy*, 1994. № 1. P. 367–393. doi:10.1080/1350176940840696.
13. Hooper, B., Kramsch, O. (Eds.). Cross-Border Governance in the European Union, 1st ed.. Routledge, 2004. 256 p. <https://doi.org/10.4324/9780203563380>.
14. Interrreg 2021-2027: Fostering Cooperation for a Stronger Europe URL: <https://interreg.eu/about-interreg/> (дата звернення: 28.06.2024).
15. Jakubowski A., Trykacz K., Studzieniecki T., Skibiński, J. Identifying cross-border functional areas: conceptual background and empirical findings from Polish borderlands. *European Planning Studies*, 2021. Vol. 30(12), P. 2433–2455. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1958760>

16. Keating, M. The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change. Cheltenham: E. Elgar, 1998. 256 p. URL: <https://doi.org/10.1017/S000842390001711X>.
17. List of European Groupings of Territorial Cooperation, European Committee of the Regions, 19/03/2024. URL: [https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official\\_List\\_of\\_the\\_EGTCs.pdf](https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf) (дата звернення: 29.06.2024).
18. Noferini, A., Berzi, M., Camonita, F., & Durà, A. Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies*. Vol. 28(1), 2019. P. 35–56. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
19. Perkmann, M. Building Governance Institutions Across European Borders. *Regional Studies*, 1999. Vol. 33(7). P. 657–667. <https://doi.org/10.1080/00343409950078693>
20. Practical Guide to Cross-border Cooperation / 3<sup>rd</sup> edition 2000 .216 p. *AEBR. Oficial site*. URL: <http://www.aebr.eu/>