

В.М. Монастирний,
здобувач кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Розглянуто шляхи налагодження транскордонного співробітництва в сучасних умовах з точки зору вітчизняних та іноземних науковців. Проаналізовано фактори, що гальмують перспективний процес транскордонного співробітництва, висловлено міркування щодо їх подолання.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, інфраструктура регіонів, міжрегіональне співробітництво.

Практика транскордонного співробітництва як частина інтеграційних процесів набула найбільшого розвитку в післявоєнній Західній Європі. Метою такого співробітництва було подолання економічної та соціальної ізоляції прикордонних регіонів і, не в останню чергу, сприяння примиренню недавніх супротивників у другій світовій війні на рівні місцевих спільнот. Однак передумовою цього процесу було загальне визнання політичної карти післявоєнної Європи як “остаточної” і “справедливої”. Більше того, загальна прихильність принципу непорушності кордонів уможливила для національних урядів надання прикордонним регіонам більшої свободи і повноважень у міжнародних контактах. Те ж саме стосується і посткомуністичних країн Східної й Центральної Європи, в яких заохочування міжрегіонального співробітництва після 1989 р. було покликане бажанням подолати наслідки розколу Європи під час “холодної війни”.

Метою даної роботи є обґрунтування необхідності транскордонного співробітництва, спрямованого на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної національними законодавствами.

Регіональна політика розвитку транскордонного співробітництва, відповідно до Закону України “Про транскордонне співробітництво”, ґрунтується на таких принципах [1; 2]:

- конституційності і законності;
- чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між суб’єктами транскордонного співробітництва;
- гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- забезпечення рівних можливостей для регіонів України щодо співпраці з територіальними громадами або органами влади сусідніх держав в рамках транскордонного співробітництва;
- розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного вирішення проблем та завдань;
- забезпечення здатності суб’єктів транскордонного співробітництва в межах, визначених законодавством, самостійно вирішувати питання розвитку територій та створення ефективних механізмів забезпечення їхньої участі у транскордонному співробітництві;
- підвищення ролі та відповідальності суб’єктів і учасників транскордонного співробітництва.

Враховуючи те, що загальною метою транскордонного співробітництва є забезпечення якісних умов проживання населення по обидва боки кордону, а в перспективі – нівелювання останнього, стратегія розвитку транскордонного співробітництва має передбачати конкретні цілі на кожному етапі її реалізації.

Історичний досвід свідчить, що прагнення регіонів мати право встановлювати прямі зв’язки в різних сферах із територіальними утвореннями відповідного рівня інших країн у багатьох випадках викликає певні побоювання з боку урядовців держави, оскільки завдяки конституційним особливостям внутрішньої організації держави

федеративні утворення мають відносно ширшу свободу дій, у той час як адміністративні одиниці середнього рівня більшості регіоналізованих і унітарних країн намагаються розширити свої повноваження щодо встановлення міжнародних контактів.

Ситуація в пострадянських прикордонних країнах виглядає дещо по-іншому. Достатньо зазначити, що більшість західних і вітчизняних аналітиків – Г. Алмонд, Є. Гелнер, Ф. Заставний, С. Кисельов, П. Лаврів, Г. Палій, А. Сальникова, О. Сушко, Т. Татаренко – починаючи з 1991 р., розглядають політичну карту регіону як незавершену і потенційно конфліктогенну. У більшості випадків делімітація та демаркація нових міждержавних кордонів не закінчена, їхня легітимність часто ставиться під сумніви, а посилення прикордонного режиму нерідко викликає негативну реакцію в масовій свідомості.

У той же час за умови національної розбудови кордони набувають особливої символічної ролі як один з найважливіших атрибутів державної незалежності. На пострадянському просторі розвиток міжрегіонального співробітництва часто розглядається національними елітами як загрозна реінтеграція колишньої “радянської імперії”, як виклик процесам національної консолідації, як поступка гегемонії російських інтересів у регіоні. В Україні міжрегіональне співробітництво пов’язане з проблемою суперечностей між двома різноспрямованими векторами інтеграції – європейським і пострадянським, а також із болючим питанням про можливість і ступінь їхнього сполучення. Частково під впливом міграційної політики Євросоюзу, частково через внутрішньополітичні причини відкритість українсько-російського кордону в Україні все більше асоціюється в пресі з проблемами організованої злочинності, нелегальної міграції, торгівлі наркотиками та зброєю.

Останніми роками в прикордонних районах нашої держави з’явилося розуміння того, що близькість державного кордону несе не лише додаткові матеріальні й моральні витрати, але надає і значні вигоди, у т.ч. завдяки

транзиту товарів і мігрантів, виконанню посередницьких функцій, спільній експлуатації природних ресурсів, співробітництву з іншими областями, розташованими вздовж кордону і що мають схожі інтереси, зацікавленістю міжнародних організацій, стурбованих ситуацією в прикордонній зоні, боротьбою з нелегальною міграцією тощо.

У цій сфері можна визначити і такі потенційні напрямки діяльності:

- спільне використання енергетичних ресурсів;
- вироблення спеціальної політики щодо охорони довкілля;
- збільшення притоку іноземного капіталу;
- вироблення програм регіонального розвитку;
- виробництво конкурентноздатної продукції;
- сприяння практичному запровадженню місцевих ініціатив;
- розвиток сучасної економічної структури регіону;
- гармонійний розвиток людської інфраструктури;
- розвиток системи охорони здоров'я, соціального та культурного захисту;
- розбудова виробничої та соціальної інфраструктури регіонів, спрямована на стимулювання їх економічного розвитку і поліпшення якості життя та добробуту громадян;
- заохочення транскордонного співробітництва у сфері культури, освіти, науки і соціальной сфері;
- різнобічний розвиток туризму;
- зміцнення європейського співробітництва.

Запропоновані заходи щодо розвитку транскордонного співробітництва спираються на набутий світовий досвід у цій сфері між місцевими та регіональними владами, насамперед європейський, і спрямовані на створення сприятливих організаційно-економічних умов для досягнення комплексного, сталого розвитку прикордонних регіонів. Існуючий європейський досвід може стати основою формування державної програми щодо вирішення важливих прикордонних проблем із країнами-учасниками СНД за умов збереження

специфіки, самобутності та індивідуальності кожної зі сторін.

Нормативно-правову базу розвитку транскордонного співробітництва складають документи, прийняті Радою Європи – “Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво різноманітних об’єднань і органів територіальної влади” (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [3] та “Європейська хартія місцевого самоврядування” (Страсбург, 15 листопада 1985 р.) [4]. Відповідно до Конвенції, транскордонним співробітництвом є “...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або територіальними владами, що знаходяться під юрисдикцією двох або кількох договірних сторін, а також на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей” [3, ст. 2]. Згідно з “Методичними рекомендаціями щодо транскордонного співробітництва місцевих і регіональних влад в Європі”, виданих Радою Європи, основоположним принципом транскордонного співробітництва є створення зв’язків та договірних відносин у прикордонних зонах з метою пошуку спільних рішень ідентичних проблем. Ці нормативно-правові акти здійснюють позитивний вплив на розробку концептуальних засад транскордонного співробітництва та сприяють удосконаленню правових механізмів співпраці між органами самоврядування прикордонних міст і районів України.

У зв’язку з відсутністю до недавнього часу в Україні відповідної законодавчої бази транскордонне співробітництво розглядалось лише як складова зовнішньоекономічної діяльності держави в межах повноважень, делегованих нею органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям. Тому останнім часом гостро постає питання щодо використання міжрегіонального співробітництва як інструменту територіального розвитку, залучення до цього співробітництва приватних бізнесових структур та недержавних громадських установ.

Розвиток транскордонного співробітництва в Україні гальмується

відсутністю комплексного підходу до вирішення проблем організації взаємодії, побудованого на балансі національних, регіональних і підприємницьких інтересів. Враховуючи правову невизначеність повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в транскордонному співробітництві, можна зробити висновок про недостатнє використання можливої співпраці з асоціаціями європейських регіонів, участі в європейських програмах прикордонного економічного і соціального розвитку, екологічних програмах тощо.

Нинішні темпи розвитку транскордонного співробітництва, активного залучення до нього центрально- і східноєвропейських держав свідчать про деяке відставання України. Це вимагає здійснення цілісної загальнодержавної політики, яка має бути підкріплена відповідною правовою базою, а також зусиллями всіх зацікавлених сторін як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Розвиток транскордонного співробітництва на регіональному рівні має проходити чотири етапи:

- вивчення існуючих зв'язків між партнерами регіону;
- визначення стратегії співробітництва;
- розробка і забезпечення комплексу заходів, спрямованих на розв'язання конкретних спільних завдань та задоволення спільних інтересів;
- моніторинг процесу і оцінка результатів роботи.

Транскордонне співробітництво має всі підстави для того, щоб стати дієвим інструментом просторового розвитку України, адже 15 регіонів держави межують із чотирма країнами Центрально-Східної Європи – Польщею, Угорщиною, Словаччиною, Румунією та трьома країнами СНД – Російською Федерацією, Молдовою, Білоруссю.

Дослідження якості відносин України та Росії дозволило дійти висновку, що за період їх існування як незалежних суверенних держав відбулася певна еволюція. І сьогодні можна говорити, що почався новий

етап цих відносин – обидві країни ведуть активний пошук шляхів поглиблення співробітництва, насамперед в економічній сфері, на взаємовигідній основі, на рівні як центральних органів влади, так й окремих регіонів і суб'єктів господарювання. Як наслідок, спостерігається подальший розвиток двосторонніх зв'язків у галузі науки, освіти й культури.

Позитивним моментом такого співробітництва є те, що в межах існуючих законодавств України і Російської Федерації вже зараз існує можливість для розвитку прикордонної торгівлі і інших видів економічного співробітництва між Харківською та Белгородською областями.

Останнім часом значно активізувався розвиток українсько-польських стосунків та їхній вплив на формування відносин Україна-ЄС. Слід підкреслити, що на сьогодні відносини з Польщею як в економічній, так і в політичній площинах являють собою якщо не модель, то в усякому разі важливу стратегічну базу, що визначатиме взаємодію України та ЄС за більшістю напрямків.

Значний збіг стратегічних національних інтересів обох країн дає підстави вважати створення українсько-польського тандему реальною основою економічного співробітництва та політичної стабільності в Центральній та Східній Європі.

Обидві держави демонструють бажання та здатність знаходити новаторські підходи до вирішення складних проблем, які потенційно можуть ускладнити як двосторонні відносини, так і відносини Україна-ЄС. Але разом з тим необхідно, щоб аналогічне ставлення було продемонстроване й іншими країнами Центральної та Східної Європи, тому що цього потребують інтеграційні процеси.

Аналіз практичних аспектів українсько-польської співпраці на перспективу показав, що сьогодні є нагальна потреба диверсифікації торговельно-економічних відносин, поглиблення співробітництва в галузі промислового виробництва та технологій, розширення сфери взаємного

інвестування, реалізації спільних проектів, що мають пан'європейське значення. На урядовому рівні вже досягнуто домовленості про поєднання спільних зусиль двох країн у створенні транспортної і транзитної зон на основі нафтопроводу Одеса – Броди – Гданьськ, чорноморсько-балтійського транспортного коридору та інших проектів.

Спираючись на досвід Угорщини, Польщі та Словаччини, можна стверджувати, що транскордонні проекти значною мірою сприяють вирішенню багатьох регіональних проблем, активізації міжнародної співпраці.

Враховуючи той факт, що міжрегіональне співробітництво є важливим важелем процесів європейської інтеграції, доцільно поглиблювати взаємини на рівні регіонів та встановлювати партнерські відносини між українськими областями та польськими воєводствами, на що спрямована розробка концепції українсько-польського міжрегіонального співробітництва в умовах розширення ЄС, яка, наразі, здійснюється представниками регіональних органів і адміністрацій обох країн та координується Конференцією керівників регіонів України і Польщі.

Міжрегіональне співробітництво є потужним, але не відокремленим інструментом розв'язання регіональних проблем. Воно матиме довгостроковий стійкий ефект лише як складова цілісного, ретельно прорахованого механізму регіонального розвитку, що має базуватися на просторовому підході та розвиненому інституційному підґрунті. Співробітництво здійснюється в урядово-регіональному і регіонально-локальному напрямках. У першому випадку співробітництво опирається на міждержавні угоди. У другому – на особисті контакти сусідів-партнерів, що викликаються господарськими потребами, а також співпрацею в галузі культури.

Наприкінці відзначимо, що стратегічним завданням реформування транскордонного співробітництва має стати ефективне використання природно-ресурсного, демографічного, виробничого і науково-технічного

потенціалу регіонів з метою вирішення питань комплексного розвитку територій. Головною метою такого співробітництва є подолання взаємних історичних упереджень між населенням по обидва боки кордону, розвиток демократії, функціональних органів управління на регіональному та місцевому рівнях, подолання різниці у рівні розвитку центральних та периферійних районів, підвищення рівня життя громадян та економічного розвитку регіонів.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про транскордонне співробітництво” // ВВР України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.
2. *Долішній М.І.* Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ ст.: нові пріоритети. – К.: Наук. думка, 2006. – 511 с.
3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво різноманітних об’єднань і органів територіальної влади” (21 травня 1980 р., м. Мадрид). Текст українською мовою / Рада Європи. – Відділ видань і документів. – Страсбург, 1980.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування / Рада Європи; Відділ видань і документів. – Страсбург, 1990.

Monastyrny V.M. Modern tendencies of transboundary cooperation development.

The ways of transboundary cooperation improvement in current conditions are regarded. The views of national and foreign scientists are given. The factors preventing a perspective process of transboundary cooperation are analyzed.

Key words: transborder cooperation, interregional collaboration, the infrastructure of regions.

Монастырный В.Н. Современные тенденции развития трансграничного сотрудничества.

Рассмотрены пути установления трансграничного сотрудничества в современных условиях. Рассмотрена точка зрения отечественных и зарубежных учёных. Анализируются факторы, которые тормозят перспективный процесс трансграничного сотрудничества, даны размышления по их преодолению.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, инфраструктура регионов, межрегиональное сотрудничество.