

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО І ПРОБЛЕМИ ЙОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Україна проголосила зближення з європейськими структурами та вступ до Європейського Союзу як головний напрям у зовнішній політиці. Сьогодні вступ до ЄС неможливий, цьому заважають внутрішні проблеми в нашій країні. Є декілька можливостей зближення країни до стандартів ЄС, й одним з механізмів, на нашу думку, є транскордонне співробітництво. Отже, основна мета статті – розглянути ведення транскордонного співробітництва між Україною та новими членами ЄС, що вступили до цієї організації в травні 2004 року. Транскордонне співробітництво є відносно новим механізмом міжрегіонального співробітництва між Україною та країнами Центрально-Східної Європи, тому й потребує більш детального вивчення. В цьому виді співробітництва закладений великий потенціал для нашої держави стосовно приближення часу інтеграції до ЄС. Як свідчить досвід, транскордонне співробітництво стало одним з головних елементів, що допомогло країнам Вишеградської групи вступити до ЄС. У цій статті автор ставить перед собою завдання проаналізувати переваги ведення транскордонного співробітництва, а також ті перешкоди, що постають на його шляху.

На сьогодні перед кожною державою колишнього Радянського Союзу постає питання про варіант подальшого розвитку: йти шляхом зближення і тісного співробітництва із країнами Заходу, Росії, або розвиватися за своєю власною схемою, не вступаючи в жодні союзи.

Нині можна спостерігати могутні інтеграційні процеси в Європі, Америці, Азіатсько-Тихоокеанському регіоні (ЄС, ЧЭС, ЕАСТ, НАФТА, АСЕАН, АПЕК), а також те, що процес глобалізації набирає нових обертів.

У кожній країні є як прихильники, так і противники глобалізації, під якою мається на увазі об'єднання країн для вирішення спільних економічних проблем, іншими словами, для одержання економічної вигоди. Але, з іншого боку, різні сили, що діють на світовій арені,

намагаються направити процес глобалізації у вигідне для себе русло, додати їй характеру не взаємодії з обопільною вигодою, а просто залежності однієї групи країн від іншої, підпорядкування бідних країн розвиненим. Тут слід відзначити, що явним лідером виступає Західна Європа з її проектом глобалізації, спрямованим на уніфікацію світу за західною схемою. Саме сьогоднішня західна модель цивілізації претендує на статус загальнолюдської цивілізації¹.

Починаючи з середини ХХ століття на всій території Західної Європи вперше розпочався й інтенсивно триває процес інтегрування – зрощування національних економічних, соціальних, правових і інституціональних систем. Наприкінці ХХ сторіччя в цьому процесі акценти зрушилися у бік регіональних аспектів міжнародної інтеграції. У 80-х роках регіональна політика Західної Європи стала важливим самостійним компонентом нового напрямку інтеграційної політики – утворення так званої “Європи регіонів”. Найбільш вагомим для розвитку регіональної і субрегіональної інтеграції в новій Європі стало співробітництво між прикордонними регіонами².

Після проголошення незалежності наша держава виявила інтерес і бажання до рівноправного включення в загальноєвропейський інтеграційний процес, не віддаляючись також і від Росії. Але, на відміну від багатьох країн колишнього Радянського Союзу, Україна знаходиться в дуже скрутній ситуації щодо ведення зовнішньої політики. Складність ситуації України може бути пояснена її лімітрофним, тобто проміжним становищем. Лімітрофність України може бути визначена чотирма видами:

- у геополітичному – Україна виявилася між НАТО і Росією;
- в економічному – між країнами з ринковою, соціально-орієнтованою економікою Заходу й економікою, що розвивається, Росії;
- у духовно-моральному – між тоталітарно-ідеологічним минулим і невизначеним правовим майбутнім, складовими яких є громадянське суспільство, права держава, та що це є насправді, мало хто собі уявляє³;
- в ціннісному – між східною та західною цивілізаціями. Тут слід зазначити, що в Україні перехрещуються цінності як східної, так і західної цивілізацій. Проте, ані східні інтерпретації взаємодії громадянина і держави (“людина – гвинт державного організму”), ані

некритичне сприйняття опорних точок західного антропоцентризму (“абсолютний пріоритет прав громадянина”) сьогодні не є прийнятними для українського суспільства.

Незважаючи на відсутність остаточної визначеності у зовнішній політиці протягом перших десяти років незалежності, одним з головних пріоритетів було і залишається інтегрування в європейські структури. Головним успіхом у “західному напрямку” стало прийняття України в Раду Європи 9 листопада 1995 року. Але для одержання економічної вигоди Україні необхідне членство в Європейському Союзі, що ставить перед собою ціль створення валютно-економічного і політичного союзу⁴.

Щоб затвердитися як європейська держава й набути повноправного членства в ЄС, на першому етапі Україна повинна зміцнити зв'язки з державами Центральної Європи і таких регіональних організацій, як Вишеградська група і Центрально-європейська ініціатива. Тим паче під час розширення НАТО і ЄС Україні варто приділяти більшу увагу центрально-європейським зв'язкам. Сьогодні не викликає сумнівів, що шлях до Європи проходить для України через Варшаву, Прагу, Будапешт⁵.

На наш погляд, одним із засобів співробітництва з вищезгаданими країнами й інтегрування в європейські структури, у тому числі й у Європейський Союз, є функціонування єврорегіонів, тим більше, що регіональне прикордонне співробітництво широко підтримується в Європі. Підтримка ЄС прикордонного співробітництва зумовлена багатьма стратегічними цілями. Серед них можливість відкриття нових ринків, інтереси європейської безпеки, адже політична й економічна взаємозалежність є передумовою стабільності в Європі. Системний аналіз міжнародного досвіду розвитку транскордонного співробітництва показав, що найбільш ефективною організаційною формою концентрації міжрегіональних ініціатив є єврорегіони. Саме транскордонне співробітництво стало мостом між країнами Вишеградської групи (Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина) і Європою. Результатом цього співробітництва стало рішення про включення цих країн у ЄС у 2004 році.

Як відзначив другий Президент України, “важливим напрямом руху України в Європу є регіональне співробітництво, оскільки

Європа майбутнього – це Європа регіонів. Усвідомлюючи відповідальність як великої регіональної держави, Україна долає всі зусилля, щоб стати стабілізуючим фактором у всьому регіоні Центрально-Східної Європи”⁶. Саме процес здійснення державних кордонів транспарентними і гомогенізація Європи юридично закріплено в Хартії Регіоналізму 1985 року⁷.

Одним з головних документів, на основі якого реалізується проєвропейська політика, є Указ Президента “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу”⁸, підписаний 11 червня 1998 року, однією зі складових Стратегії є пункт 7 “Регіональна інтеграція України”, що визначає “встановлення і розвиток прямих контактів між окремими регіонами України і країнами-членами та кандидатами в члени ЄС,... поступове перенесення основної ваги інтеграційного процесу з центральних органів виконавчої влади на регіони, органи місцевого самоврядування...”. Виступаючи на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, місцевого самоврядування і громадськості, екс-Президент України відзначив, що вже прийшов час перейти від концентрації влади до її перерозподілу на користь регіонів і територіальних громад. Разом з тим глава держави висловив впевненість у тім, що далеко не всі проблеми місцевого самоврядування залежать тільки від загального стану справ у державі. Велику роль відіграють самі регіони і їхні керівники. Усе вищесказане можна трактувати як заклик як до політичної, так і економічної активізації регіонів, включаючи і функціонування єврорегіонів.

Нова влада внесла і свої корективи в питання інтеграції України в ЄС. Розробляючи “План дій Україна – Європейський Союз”, було особливо наголошено на важливості транскордонного співробітництва. Так, в преамбулі до Плану йдеться про те, що “Україна і ЄС погодилися інтенсифікувати політичні, економічні, культурні відносини, а також питання безпеки, включаючи транскордонне співробітництво і спільну відповідальність у питаннях запобігання і врегулювання конфліктів.

Окремий пункт присвячено транскордонному співробітництву в розділі 2.6. “Людські контакти”, в якому робиться наголос на розширенні контактів і співпраці на транскордонному і регіональному

рівнях з сусідніми державами-членами ЄС; забезпеченні розвитку і адаптації чинного законодавства щодо транскордонного і регіонального співробітництва; збільшенні ефективності проектів і програм у сфері транскордонного і регіонального співробітництва шляхом забезпечення активної підтримки і залучення місцевих та регіональних рівнів⁹.

Чим же важливий процес створення єврорегіонів для України в контексті її інтеграції до Європейського Союзу? Історія розвитку економічних відносин між державами свідчить про безперспективність курсу на самоізоляцію, що неминуче призведе до технологічного відставання й економічних утрат. Тому наша країна повинна взяти активну участь в інтеграційних процесах, особливо тих, котрі відбуваються нині у Європі.

Для реалізації цієї мети слід сформувати сприятливе середовище, насамперед шляхом удосконалення правового поля, реалізації економічних реформ для максимального наближення соціально-економічного розвитку України до міжнародних стандартів. Особлива роль у розвитку цих процесів відведена транскордонному співробітництву прикордонних територій України.

Під транскордонним співробітництвом слід розуміти ведення співробітництва прикордонних регіонів країн, що мають спільний кордон, для розвитку потенціалу цих регіонів, а також спільного вирішення існуючих проблем. Звичайно, головною складовою є економічне співробітництво, але в цьому контексті не слід залишати поза увагою такі напрями, як захист навколишнього середовища, співробітництво щодо запобігання і ліквідації наслідків катастроф, аварій, стихійних лих, що є сьогодні актуальним для Закарпатської області і деяких прикордонних з нею територій Угорщини і Румунії, а також молодіжний обмін, соціальна політика, територіальне планування і будівництво, охорона здоров'я.

Транскордонне співробітництво реалізується в рамках функціонування єврорегіонів. Єврорегіон – це міждержавна транскордонна асоціація, що охоплює прикордонні області і розвивається за погодженими планами і проектами¹⁰.

Тісне співробітництво українських регіонів і регіонів країн або кандидатів у ЄС у рамках єврорегіонів буде сприяти стрімкій інте-

грації в європейські структури. Однак це буде залежати від того, у якій формі будуть співробітничати єврорегіони, оскільки існує два типи самої інтеграції (залежні від єврорегіоналізму). Перший тип інтеграції – “пасивний”, що означає процес виключення дискримінації у відносинах між господарськими суб’єктами країн-членів відповідного інтеграційного об’єднання. Йдеться про взаємне зняття бар’єрів на шляху руху товарів, послуг і виробничих факторів. Під “позитивною” інтеграцією розуміють розробку і проведення погодженої структурної політики перебудови держав, спрямованої на досягнення її основної економічної мети. Як свідчить досвід, стабільні інтеграційні ефекти матимуть місце тільки тоді, коли обидва види інтеграційного процесу гармонійно доповнюють один одного. Тому єврорегіоналізм несе в собі необхідність підведення законодавчої бази України до основної законодавчої бази країн Європейського Союзу для безперешкодного процесу ведення економічних відносин¹¹.

У 2004 році був ухвалений важливий для розвитку транскордонного співробітництва Закон України “Про транскордонне співробітництво”.

Цей закон дає визначення транскордонного співробітництва, визначає його мету, принципи фінансування, а саме:

Стаття 1. **Визначення термінів**

У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні:

– транскордонне співробітництво – спільні дії, спрямовані 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 їх національним законодавством;

– суб’єкти транскордонного співробітництва – територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво;

– угода про транскордонне співробітництво – угода між суб'єктами транскордонного співробітництва, яка регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва.

Стаття 2. Мета та принципи транскордонного співробітництва

Метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва.

Стаття 14. Фінансове забезпечення транскордонного співробітництва

Видатки на реалізацію проектів (програм) транскордонного співробітництва здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів на відповідний рік, а також інших джерел, не заборонених законом. Для фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва може використовуватися міжнародна технічна допомога згідно із законодавством України¹².

Ведучи транскордонне співробітництво з країнами-членами ЄС, Україна здобуває наступні позитивні переваги:

- лобіювання інтересів України в Європейському Союзі;
- вільне пересування капіталу, товарів, послуг;
- економічні відносини стануть більш стабільними і передбачуваними;
- вирівнювання економічного рівня розвитку дотаційних і лідируючих регіонів України за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів в економічний розвиток області;
- трансфер технологій;
- розширення ринку збуту;
- поступовий перехід від торговельно-збутових до виробничо-інвестиційних міждержавних зв'язків;
- розвиток техніко-економічних структур, заправних станцій, готелей, вокзалів;
- вирішення проблеми “Шенгенської зони”.

В Україні вже існує досвід транскордонного співробітництва. Флагманами такого співробітництва є єврорегіони “Карпати” і

“Буг”. Однак, на жаль, населення регіону не бачить ніякої користі. Національним інститутом російсько-українських відносин було проведено вибіркове соціологічне опитування “Прикордонне співробітництво і ринок праці в областях, що входять до євро регіонів “Буг” і “Карпати”. Метою опитування було виявлення стану і перспектив інтегрування України в євроструктури як на макрорівні (ЄС), так і на мікрорівні (євро регіони). Внаслідок опитування було виявлено: 90,2% вважають, що Україна повинна входити в Євросоюз. Зі вступом України в ЄС 86,6% зв’язують її економічні придбання, 3,1% – політичні, 2,4% – культурні. 7,7% не очікують особливих змін. Щодо ставлення до діяльності євро регіонів, 47,2% висловили думку, що “Карпати” і “Буг” – це те, чого не видно, 30,5% – те, що з’являється дуже рідко¹³.

Серед факторів, що гальмують розвиток євро регіонального співробітництва, є наступні:

1. Економічний – тобто тут велику роль відіграють різні рівні розвитку господарства, економічний потенціал країн, відсутність фінансових можливостей, банківської інфраструктури для фінансових розрахунків, інвестиційного забезпечення загальних проєктів, недостатній рівень розвитку інфраструктури;

2. Правовий – відсутність юридичних повноважень, законодавчо визначених норм і правил подібного співробітництва, невідповідність законодавчих систем країн, що співробітничать, нестабільність економічного законодавства і правового поля транскордонного співробітництва;

3. Суспільний – психологічна неготовність населення до співробітництва, різниця в менталітеті, недостатнє володіння мовами. Крім того, необхідно відзначити той факт, що українське суспільство не має єдиного погляду щодо самої європейської інтеграції України. На думку спікера Верховної Ради України В.М. Литвина, “...потрібно припинити нескінченні дискусії, хто ми і куди йдемо, зосередившись на головному – що і як робити. Потрібно припинити самокатування і самоприниження, постійне апелювання до закордонних арбітрів”¹⁴. Так, 67% громадян, опитаних соціальною службою Українського центру економічних і політичних досліджень, поставилися позитивно до ідеї європейської інтеграції України. У

той час як 57% опитаних віддають перевагу тісній кооперації з країнами СНД і Росії¹⁵. Такі показники можна пояснити як тимчасовою відсутністю позитивних сигналів з боку ЄС, так і недостатчею цілеспрямованої інформаційно-пропагандистської кампанії на користь європейської інтеграції України.

4. На наш погляд, для популяризації ідеї європейської інтеграції слід ввести в шкільну і ВУЗівську навчальні програми спецкурс, що роз'яснить суть і переваги європейської інтеграції України. Крім того, для охоплення широких прошарків населення необхідний випуск спеціалізованого періодичного видання, на прикладі російського журналу "Європа";

5. Перевага політичних декларацій над практичними діями в рамках імплементації стратегії інтеграції України в ЄС.

Сьогодні Україні слід розгорнути євро регіональне співробітництво в свій бік. Країни Вишеградської групи концентрують свою увагу на західному інтеграційному напрямку, забуваючи про те, що стабільність на їхніх східних кордонах також має важливе значення.

Саме виведення національної економіки на траєкторію постійного зростання економічних показників шляхом кардинальних структурних змін і поглиблення курсу ринкових реформ забезпечить повномасштабну інтеграцію України в європейський економічний і соціальний простір¹⁶. А цьому, на наш погляд, може сприяти транскордонне співробітництво.

Крім того, це дасть змогу вирішити одне з важливих завдань, що постає на порядку денному в сфері зовнішньої політики, а саме – подолання штучного бар'єра між Україною і Європою. У свою чергу, для розвитку транскордонного співробітництва Україні необхідно:

– розвивати прикордонну інфраструктуру для удосконалення процедури легального перетинання кордону. Розвиток уже існуючих і нових прикордонних переходів є важливим напрямом подальшого співробітництва з кандидатами в ЄС у рамках євро регіоналізму. Надалі місцеві пункти пропуску через кордон можна буде перетворити в автомобільні міждержавні. Тому для нормального функціонування прикордонних переходів необхідно забезпечити будівництво автомобільних під'їздів, у чому будуть зацікавлені і при-

кордонні з Україною країни. На сьогодні співробітництво України з ЄС дає відчутні результати в плані зміцнення кордону. У 2002 році Європейська комісія надала Україні 10 млн. євро на облаштування контрольно-пропускного пункту Рава-Руська на українсько-польському кордоні, 5 млн. – на технічну допомогу на кордонах по всій Україні. Крім того, було виділено 3,9 млн. євро на зміцнення кордону між Україною і Молдовою – за оцінками фахівців, це найбільш проблематична ділянка українського кордону, тому що через нього йде контрабанда алкоголю, тютюну, наркотичних речовин¹⁷. На наш погляд, зміцнення кордонів і приведення їх до європейських стандартів є ключовою ланкою на сьогоднішньому етапі інтеграції України в європейське співтовариство;

– вести активне інвестиційне співробітництво з потенційними країнами – членами ЄС. Розвиток кожної країни залежить від ступеня її участі в міжнародних економічних відносинах. Ізолювавши себе від світової економічної системи, країна не матиме можливості створити повноцінну економічну систему. Тому на етапі розвитку Україні необхідно максимально використовувати інвестиційне співробітництво в усіх напрямках, але для цього необхідна наявність чіткої нормативної бази;

– активізувати процес охорони навколишнього середовища і запобігання, а також ліквідацію наслідків стихійних лих. Географічне сусідство вимагає скоординованих дій у сфері не тільки охорони навколишнього середовища, але і чітких дій щодо запобігання і ліквідації наслідків стихійних лих. Як показує досвід, розрізнені дії України і прикордонних країн під час повеней призвели до величезних проблем як для однієї, так і для іншої сторони;

– розвиток туристичної діяльності. Оскільки західні регіони України не є промислово розвиненими, тільки розвиток туристичної інфраструктури в рамках єврорегіоналізму дасть змогу областям діставати додаткові кошти в бюджет. Для цього необхідні погоджені дії прикордонних регіонів, а також не виключається допомога держави в вирішенні цього питання.

Отже, як було відзначено в статті, такий напрям, як транскордонне співробітництво з країнами-сусідами, тільки зароджується в нашій державі. Його розвиток і успіх буде залежати не тільки від

ініціативи самих регіонів, але і від реформ в Україні, одна з яких – це, насамперед, реальна децентралізація влади і наділення регіонів повноваженнями прийняття рішень у сфері ведення співробітництва з прикордонними регіонами.

На нашу думку, прикордонні з Україною держави, які стали повноправними членами ЄС в травні 2004 року, є ключовими пунктами в процесі інтеграції нашої держави в європейську структуру. Час “входження” України в Європу і її становище на євроатлантичній арені буде визначатися ступенем розвитку транскордонного співробітництва, а також внутрішнім конструктивним діалогом і консолідацією демократичних сил для вирішення питання європейської інтеграції.

¹ Фомін С. Глобалізація та її наслідки для України // Політика і час. – 2001. – № 7. – С. 64.

² Петренко З. Приграничные регионы как новая форма международной интеграции // Экономика Украины. – 1999. – № 12. – С. 66.

³ Михальченко М. Лімітроф Європи: випадковість чи доля України? // Людина і політика. – 2000. – № 3. – С. 34–39.

⁴ Ноэль Эмиль. Слоны и черепахи европейского мироздания // Европа. – 1996. – № 4. – С. 43.

⁵ Маначинский О.Я., Соболев А.А. Сотрудничество Украины с государствами Центральной Европы // <http://www.eu-ukraine.kharkov.ua>

⁶ Кучма Л.Д. Україна і майбутнє Європи. Виступ Президента України у товаристві ім. Паасікві (м.Гельсінкі Фінляндія) 8 лютого 1996 // Світ і ми. – 1996. – № 3. – С. 4.

⁷ Куйбіда В. Регіональне співробітництво України та країн Центральної Європи // Економічний часопис. – 2000. – № 9. – С. 43.

⁸ Указ Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” від 11 червня 1998 долі №615/98 // Урядовий кур’єр. – 1998. – № 12. – С. 1.

⁹ План дій Україна – Європейський Союз. К.: ТОВ “Компанія Лік”, 2005. – С. 37.

¹⁰ Петренко З. Указ. соч. – С. 66.

¹¹ Кузнєцова Л. Кузьменко В. З позиції обережного оптимізму // Політика і час. – 1998. – № 10. – С. 10.

¹² Закон України “Про транскордонне співробітництво” від 24 червня 2004 року № 1861 – IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 45. – С. 1829.

¹³ Хомра О.У. Європейський вибір України в оцінках населення західного українського прикордоння // Стратегічна панорама. – 2000. – № 1–2. – С. 153.

¹⁴ Литвин В.М. К нам едет ревизор? // День. – 2002. – № 32. – С. 3.

¹⁵ Копійка В., Шинкаренко Л. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. – К.: Ін Юре, 2001. – С. 369.

¹⁶ Литвин В.М. Економічні аспекти ролі України у формуванні Європи сьогодення та Європи майбутнього // Стратегічна панорама. – 2001. – № 1–2. – С. 12.

¹⁷ Викулина Н. ЕС поможет укрепить украинские границы. И не только западные // День. – 2002. – № 20. – С. 3.