

УДК 339.92

Ірина Прус,
начальник відділу міжнародного співробітництва та проектної діяльності
виконавчого апарату Волинської обласної ради

ФОРМИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА (НА ПРИКЛАДІ ВОЛИНСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті досліджено форми транскордонного співробітництва прикордонних територій (на прикладі Волинської області). Проаналізовано стан розвитку транскордонного співробітництва Волинської області. Висвітлено проблеми розвитку транскордонного співробітництва та запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, прикордонна територія, транскордонне об'єднання, єврорегіон, транскордонний проект.

Forms of transborder cooperation of boundary territories (on example of the Volyn region) are investigated. Development of transborder cooperation is analysed. The problems of development of transborder cooperation are reflected and the ways of their overcoming are offered.

Key words: transborder cooperation, boundary territory, transborder union, euregion, transborder project.

Процеси глобалізації, серед яких – розширення Європейського Союзу, світова економічна криза, вступ України до СОТ та інші, здійснюють суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток нашої держави. Українські регіони (насамперед, прикордонні) мають гострі проблеми у соціально-економічному розвитку, а різка їх диференціація за різними показниками, особливо за інтегральним показником – індексом людського розвитку, є чинником суспільної напруженості, асиметрії у розвитку та відчуження між регіонами.

Усе більшого значення для розвитку багатьох регіонів України набуває транскордонне співробітництво, оскільки основним його завданням є налагодження скоординованої співпраці, поглиблення та вдосконалення соціально-економічних, екологічних, культурних і етнічних зв'язків між прикордонними регіонами, що розглядаються як сфери підвищеної уваги в кожній державі, тому що проблеми, які виникають на території країни, можуть мати резонанс і за кордоном. Поєднуючи можливості та ресурси прикордонних територій суміжних держав для вирішення спільних проблем та соціально-економіч-

ного розвитку територій, транскордонне співробітництво охоплює різні за формою і змістом стосунки між територіями країн-сусідів і є проявом міжнародних відносин на регіональному і місцевому рівнях.

До проблематики транскордонного співробітництва час від часу звертаються вітчизняні науковці, зокрема, З. Бройде, В. Будкін, Б. Буркінський, О. Вишняков, М. Долішній, В. Євдокименко, Є. Кіш, М. Козоріз, Н. Луцишин, В. Ляшенко, Ю. Макогон, М. Мальський, А. Мельник, В. Мікловда, Н. Мікула, А. Мокій, І. Студенніков, В. Толкованов, а також вчені інших країн: Р. Федан, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, З. Макела, М. Ростішевські, А. Стасяк, З. Зьоло (Польща), С. Романов, В. Білчак, Л. Вардомський, Й. Зверев (Росія), П. Кузьмішин, Ю. Тей (Словаччина), Ш. Рік (Швейцарія) та інші. Зазначені науковці зосередили свою увагу переважно на питаннях розробки і реалізації механізмів регіональної політики в контексті транскордонного співробітництва. Однак сучасний динамічний розвиток транскордонного співробітництва зумовлює необхідність проведення його системних досліджень, що вказує на актуальність обраної теми.

Транскордонне співробітництво Волинської області з прикордонними територіями Польщі та Білорусі в межах повноважень суб'єктів транскордонного співробітництва здійснюється в економічній, соціальній, науково-технічній, культурно-освітній, екологічній та інших сферах.

З метою налагодження скоординованої співпраці, поглиблення та вдосконалення соціально-економічних, екологічних, культурних і етнічних зв'язків Волинської області з прикордонними регіонами сусідніх держав прийнято низку нормативно-правових актів на регіональному рівні. Зокрема, транскордонне співробітництво Волині з прикордонними регіонами Польщі та Білорусі здійснюється з урахуванням положень Стратегії економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004-2015 роки¹, Програми економічного і соціального розвитку Волинської області на 2007-2011 роки², регіональної Програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007 – 2010 роки³. З метою розбудови державного кордону прийнято Регіональну

¹ Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004-2015 роки, затверджена рішенням Волинської обласної ради від 10.12.2004 № 16/3.

² Програма економічного і соціального розвитку Волинської області на 2007-2011 роки, затверджена рішенням Волинської обласної ради від 18.04.2007 № 11/3.

³ Регіональна Програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки, затверджена рішенням Волинської обласної ради від 27.07.2007 № 14/3.

програму будівництва, облаштування та утримання місцевих пунктів пропуску на період до 2015 року¹. Крім того, Волинською, Закарпатською та Львівською областями, Люблінським та Підкарпатським воєводствами розроблено спільну Польсько-українську стратегію транскордонного співробітництва на 2007-2015 роки².

Транскордонне співробітництво Волинської області з прикордонними регіонами Польщі та Білорусі здійснюється в різних організаційних формах: шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва, в тому числі прямих контактів між територіальними громадами прикордонних територій; шляхом укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах; в межах євро регіонів; шляхом спільної реалізації транскордонних проектів³. Крім зазначених, останнім часом з'являються нові форми транскордонної співпраці: транскордонні кластери, транскордонні партнерства, транскордонні промислові зони тощо.

Найпростішою формою транскордонного співробітництва є прямі контакти між територіальними громадами – містами, селищами, які, здебільшого, носять неформальний характер та спрямовані на спільні дії у випадку виникнення надзвичайних ситуацій. Прикладами взаємовигідних контактів суб'єктів транскордонного співробітництва Волинської області з польськими та білоруськими партнерами є спільна участь у міжнародних науково-практичних конференціях, семінарах, тренінгах, міжнародних форумах, виставках-ярмарках, культурних фестивалях, зустрічі з керівниками прикордонних регіонів Польщі та Білорусі, зустрічі робочих груп з питань ліквідації надзвичайних ситуацій тощо.

Налагодження прямих контактів між територіальними громадами Волині та прикордонними територіями Польщі й Білорусі сприяє:

- 1) зміцненню відносин між органами місцевого самоврядування сусідніх держав із перспективою укладання між ними угод про партнерство;
- 2) формуванню довготривалих механізмів співпраці між підприємцями малого та середнього бізнесу прикордонних територій;
- 3) використанню в Україні досвіду органів місцевого самовряду-

¹ Регіональна програма будівництва, облаштування та утримання місцевих пунктів пропуску на період до 2015 року, затверджена рішенням Волинської обласної ради від 18.12.2007 №16/21.

² Польсько-українська стратегія транскордонного співробітництва на 2007-2015 роки. – Люблін, 2008. – 244 с.

³ Прус І. О. Розвиток міжнародного співробітництва (на прикладі прикордонних територій): Монографія. – За наук. ред. проф. Лесечка М. Д. – Луцьк, КП ІАЦ «Волиньенергософт». – 2009. – С. 43.

вання інших держав щодо підтримки ділової активності суб'єктів господарювання;

4) поліпшенню інвестиційного клімату та полегшенню доступу підприємницьких структур на ринки інших держав;

5) налагодженню конкретних форм співпраці між бізнес-структурами однорідних галузей економіки України та сусідніх держав¹.

Регулярні контакти між територіальними громадами часто переростають у співпрацю на договірній основі, якщо з'являються довгострокові відносини між територіальними громадами або органами влади та у випадку виникнення взаємних зобов'язань в наданні послуг, продукції, інформації чи з появою фінансових зобов'язань. У цьому випадку можна виділити дві форми співпраці: безпосередньо за укладеними транскордонними угодами або шляхом формування органу транскордонного співробітництва².

Співпраця безпосередньо за укладеними угодами передбачає періодичні зустрічі сторін, формування спільних комітетів та робочих груп з метою координації та об'єднання зусиль для вирішення спільних проблем. Фінансування діяльності учасників спільних комітетів та робочих груп може здійснюватися кожною стороною окремо, або шляхом об'єднання коштів на окремому спільному рахунку.

Прикладами співпраці, що формується на договірній основі шляхом укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах між територіальними громадами або органами влади, є укладені угоди про транскордонне співробітництво Волинської області з прикордонними регіонами сусідніх держав, зокрема, угода з Люблінським воєводством Республіки Польща про економічне, торговельне, науково-технічне та культурне співробітництво від 1 жовтня 2002 року та угода з Брестською областю Республіки Білорусь про торговельно-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво від 29 липня 2006 року. Співпраця за вказаними угодами передбачає регулярні зустрічі сторін; зустрічі зацікавлених служб; обмін досвідом органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, медичних працівників, працівників освіти; обмін інформацією; проведення спільних консультацій, семінарів, конференцій, культурних заходів; формування спільних робочих груп з метою вирішення спільних проблем тощо. Крім того, між органами місцевого самоврядування суб-

¹ Прус І.О. Розвиток міжнародного співробітництва (на прикладі прикордонних територій): Монографія. – За наук. ред. проф. Лесечка М. Д. – Луцьк, КП ІАЦ «Волиньенергософт», 2009. – С. 61-62.

² Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів: ІРД НАН України, 2003. – 222 с.

регіонального і місцевого рівнів та місцевими органами виконавчої влади Волинської області з адміністративно-територіальними одиницями Польщі та Білорусі укладено більше двадцяти угод про транскордонне співробітництво.

Угоди про транскордонне співробітництво можуть передбачати створення органів транскордонного співробітництва (наприклад, єврорегіонів, структурних підрозділів органів влади тощо).

Поняття єврорегіону визначено в Законі України “Про транскордонне співробітництво” як “організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво”¹. Однак, на нашу думку, таке визначення не є зовсім точним.

Вважаємо доцільним погодитися з визначенням поняття єврорегіону, що подає І. Студенніков: “Єврорегіон – це форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їх спільних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидві сторони державного кордону”².

Волинь підтримує тісні контакти з суміжними регіонами Польщі й Білорусі у рамках Транскордонного об’єднання “Єврорегіон “Буг”, створеного 29 вересня 1995 року, засновниками якого були Волинська область, Хелмське, Люблінське, Тарнобжезьке і Замостьське воєводства Республіки Польща. У травні 1998 року до нього приєдналися Білопідляське воєводство Республіки Польща і Брестська область Республіки Білорусь. Внаслідок адміністративно-територіальної реформи з 1 січня 1999 року польську сторону в єврорегіоні представляє Люблінське воєводство. Як асоційовані члени у складі української сторони 12 травня 2000 року до єврорегіону “Буг” було прийнято Жовківський та Сокальський райони Львівської області України. Нині площа єврорегіону “Буг” становить 82 тис. км кв., населення – 5,3 млн. чоловік. Найбільші міста: Люблін – 353 тис.чол., Брест – 295 тис. чол., Луцьк – 217 тис. чол.³.

¹ Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 р. №1861-IV // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

² Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні // Економічний часопис – XXI. – 2005. – № 1-2. – С. 94-95.

³ <http://www.voladm.gov.ua> – інтернет-ресурс Волинської обласної держав-

Головною метою діяльності об'єднання є активізація розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між його учасниками.

Відповідно до статті 2 Статуту об'єднання, єврорегіон "Буг" створюється з метою розвитку співробітництва прикордонних територій у таких напрямках, як територіальне планування; комунікації, транспорт і зв'язок; освіта, охорона здоров'я, спорт і туризм; ліквідація надзвичайних ситуацій і стихійних лих; сприяння розширенню контактів між мешканцями прикордонних територій, розвитку співробітництва між організаціями та установами, а також суб'єктами господарської діяльності¹.

До пріоритетів стратегії розвитку єврорегіону "Буг" належать: розбудова кордонів і облаштування кордонної та прикордонної інфраструктури; реконструкція існуючих та будівництво нових автомобільних магістралей; спорудження супутніх об'єктів транспортної інфраструктури; реалізація природоохоронних заходів; проведення соціально орієнтованої діяльності, спрямованої на забезпечення прав та інтересів найбільш вразливих верств населення (одиноких людей похилого віку, інвалідів тощо); створення бази даних з метою розповсюдження різнопланової інформації про регіон; формування сприятливого бізнес-середовища через розширення мережі спеціалізованих інституцій.

Керівними органами єврорегіону "Буг" є: Рада єврорегіону "Буг"; Президія Ради єврорегіону "Буг"; Секретаріат єврорегіону "Буг"; ревізійна комісія. Рада є найвищим органом єврорегіону "Буг"; до її складу входять по 10 представників від кожної зі сторін. Президія складається з трьох членів, по одному від кожної сторони, які призначаються Радою. Секретаріат єврорегіону "Буг" є виконавчим і адміністративним органом єврорегіону "Буг", що створюється Радою, з однаковою кількістю представників від кожної сторони. Кожна сторона має відділення Секретаріату, до складу якого входять члени Секретаріату однієї країни, і працюють без взаємного підпорядкування.

Для вирішення спільних завдань єврорегіону "Буг" створено 7 робочих груп:

- 1) група територіального планування, комунікації, транспорту і зв'язку;
- 2) група охорони і покращення стану навколишнього середовища;
- 3) група поширення інформації та створення баз даних;

ної адміністрації.

¹ Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів / Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В.В.Толкованова. – К.: «Крамар», 2009. – С. 142.

- 4) група співробітництва між установами та різними галузями господарства;
- 5) група освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, туризму і молоді;
- 6) група контактів між органами місцевого самоврядування та населенням;
- 7) група безпеки, взаємодії правоохоронних органів і ліквідації загрозливих станів.

У межах єврорегіону проводяться заходи транскордонного співробітництва, зокрема, міжнародні науково-практичні конференції, семінари, тренінги; міжнародні економічні форуми; виставки-ярмарки, у яких беруть участь суб'єкти підприємницької діяльності з України, Польщі, та Білорусі, представляючи свою продукцію; зустрічі керівників прикордонних регіонів України, Польщі та Республіки Білорусь, зустрічі робочих груп з питань ліквідації надзвичайних ситуацій; різноманітні культурні, інформаційні заходи тощо¹. Основним успіхом діяльності єврорегіону “Буг” є забезпечення сприятливих умов для безперешкодного спілкування між мешканцями прикордонних регіонів у різних сферах життєдіяльності. Діяльність об'єднання слугує формуванню взаєморозуміння між народами України, Польщі, Білорусі, вирішенню спільних завдань регіонального розвитку та є важливим етапом на шляху до розширення продуктивних українсько-польсько-білоруських стосунків на міжрегіональному рівні.

Зацікавленість України у здійсненні взаємовигідних загальноєвропейських проектів зумовлює необхідність налагодження нових нетрадиційних форм співпраці, серед яких – розвиток транскордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства.

Однією з інноваційних форм транскордонного співробітництва Волині є спільна реалізація транскордонних проектів, спрямованих на формування взаєморозуміння між населенням, що проживає у прикордонних регіонах. Значної актуальності набуває залучення міжнародної технічної допомоги для фінансування транскордонних проектів, що є важливим інструментом реалізації політики міжнародної інтеграції України та соціально-економічного розвитку².

¹ <http://www.voladm.gov.ua> – інтернет-ресурс Волинської обласної державної адміністрації.

² Прус І. О. Транскордонне співробітництво як інструмент розвитку прикордонних територій // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (22 жовтня 2010 р.): у 2 ч. – Ч. 2 / За наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С. 96-101.

Волинськими інституціями разом із закордонними партнерами впроваджуються спільні проекти у сферах підприємництва, інновацій, взаємодії між працівниками органів освіти, науки, культури, туризму, охорони здоров'я, правопорядку, статистики, охорони навколишнього середовища, розвитку системи місцевого самоврядування тощо. Найвагомішими із зазначених проектів стали: спорудження другого мостового переходу через річку Західний Буг у районі міжнародного автомобільного пункту пропуску “Ягодин-Дорогуськ”; відкриття першої черги пункту пропуску через державний кордон України для міжнародного автомобільного сполучення “Ягодин”; запровадження практики спільного митного і прикордонного контролю на кордонному переході “Устилуг-Зосін”; функціонування в Любліні українсько-польського колегіуму університетів; реалізація комплексу природоохоронних заходів у басейні прикордонної річки Західний Буг.

У 2010 році в рамках першого конкурсного відбору Програми транскордонного співробітництва “Польща-Білорусь-Україна” Європейського інструменту сусідства та партнерства на 2007 – 2013 роки установами та організаціями Волинської області було подано 32 проекти загальною вартістю понад 30 млн. євро, що у випадку схвалення значно сприятимуть конкурентоздатності прикордонних територій. Серед них, зокрема, проект Волинської обласної державної адміністрації “Активізація транскордонного співробітництва у рамках Єврорегіону “Буг” – від стратегії до спільних дій”¹. Реалізація цієї ініціативи сприятиме сталому соціально-економічному розвитку прикордонних територій і створенню кращих умов та можливостей для інтенсифікації транскордонного співробітництва. Проект значно розширить різноманітні аспекти інституціонального співробітництва з особливим зосередженням на місцеві органи влади, громади, бізнесову та наукову співпрацю, культуру, освіту, а також на сучасні виклики сталого соціального та економічного розвитку. Сприятиме розвитку транскордонного співробітництва проект Волинської обласної ради “Віртуальний регіон “Польща-Білорусь-Україна””, поданий до участі в конкурсі проектів в рамках зазначеної програми спільно з польськими та білоруськими партнерами. Крім того, у 2010 році волинські інституції виступили партнерами кількох десятків транскордонних проектів, поданих польськими організаціями до участі у вказаній програмі.

Впровадження проектів з залученням міжнародної технічної допомоги допомагає вирішенню тих проблем, які регіони сьогодні не в

¹ <http://www.voladm.gov.ua> – інтернет-ресурс Волинської обласної державної адміністрації.

зможі вирішити самостійно, зменшує навантаження на бюджет, сприяє створенню додаткових робочих місць.

Сучасні тенденції розвитку транскордонного співробітництва характеризуються появою нових форм співпраці: транскордонних кластерів, партнерств, промислових зон, що є недостатньо вивченими та потребують подальших наукових досліджень.

Чинниками, що стримують розвиток транскордонного співробітництва Волинської області, є:

- розбіжності у компетенціях регіональних органів влади України, Білорусі та Польщі;
- недостатній рівень самостійності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України у прийнятті рішень щодо здійснення спільних із суб'єктами транскордонного співробітництва інших держав заходів;
- нерегульованість національним законодавством питань створення та діяльності органів транскордонного співробітництва;
- відсутність комплексного підходу до організації транскордонного співробітництва, недостатність кваліфікованих кадрів, здатних забезпечити підготовку проектів транскордонного співробітництва та співпрацювати з представниками територіальних громад інших держав;
- повільні темпи розбудови прикордонної інфраструктури і спрощення процедури митного контролю, що перешкоджає здійсненню швидкого транзиту товарів та переміщення людей¹.

З метою підвищення рівня потенціалу транскордонного співробітництва Волинської області органам влади необхідно вжити заходів, спрямованих на максимальне нівелювання негативного впливу існування кордону на розвиток території, зокрема, шляхом:

- забезпечення розвитку прикордонної інфраструктури;
- розвитку транспортної інфраструктури, адаптованої до потреб регіональних і транскордонних мереж сполучення, яка б відповідала вимогам збереження навколишнього середовища;
- підвищення рівня знань і практичних навичок представників місцевих органів влади, підприємців, громадськості у сфері транскордонного співробітництва з метою практичного використання при розробці транскордонних проектів;
- підтримки місцевих ініціатив, у тому числі організації спільних

¹ Прус І. О. Стан, проблеми та перспективи розвитку транскордонного співробітництва Волинської області // Тези міжнародного семінару «Транскордонне співробітництво як форма розвитку міжнародної інтеграції». – Луцьк: Редакційно-видавничий відділ ЛНТУ, 2010. – Ч. 2. – С. 53-56.

культурних акцій, обмінів учнівською та студентською молоддю, проведення виставкових заходів, конференцій, семінарів, “круглих столів”, спортивних змагань тощо.

Нині можливості транскордонного співробітництва Волинської області використовуються не повною мірою, однак економічний потенціал, кваліфіковані кадри, вигідне географічне розташування, достатньо розвинені банківська, транспортна, телекомунікаційна й прикордонна інфраструктура дають обґрунтовану підставу для подальшого розвитку міжнародних контактів Волині з прикордонними територіями Польщі та Білорусі на довготривалій, стабільній і взаємовигідній основі, що слугуватиме справі зближення народів наших країн, розв’язанню спільних проблем та вирішенню завдань регіонального розвитку.