

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 338.22: 339.92

О. М. ЗАМОРА

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АКТИВІЗАЦІЇ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Зроблено аналіз проблем реалізації державної регіональної політики в рамках прикордонних регіонів на прикладі західної та східної частини кордону України, що є учасниками єврорегіонів. Означено основні можливості розв'язання означених проблем з урахуванням специфіки умов східних транскордонних утворень.

Ключові слова: транскордонне співробітництво; державна регіональна політика; єврорегіон; прикордонна територія; потенціал транскордонного співробітництва.

The analysis of the state regional policy realization within the near-border regions is done using the example of the Ukrainian border eastern and western parts, which participate in euroregions. The main opportunities for the determined problems are defined basing on the specific conditions of the eastern cross border items.

Key words: cross border cooperation; state regional policy; euroregion; near-border territory; cross border cooperation potential.

Інтеграція України у світову господарську систему зумовлює необхідність забезпечення високого рівня її конкурентоспроможності, яка значною мірою формується в регіонах та є головним стратегічним завданням державної політики регіонального розвитку України до 2015 р. У вітчизняній науці проблеми вдосконалення засад державної регіональної політики розглядаються багатьма науковцями, а тому є досить висвітленими, що, проте, не зменшує актуальності такого аспекту проблеми, як активізація транскордонного співробітництва через застосування інструментів державного впливу та підтримки. Особливо актуальним є питання розвитку транскордонної співпраці на території північного та східного кордонів України, які не є дотичними до країн ЄС, що означає відсутність доступу до фінансових європейських програм і специфічність характеру політичних відносин зі східними партнерами по той бік кордону.

Отже, проблеми підвищення ефективності управління місцевих органів влади в Україні розглядалися в роботах таких вітчизняних науковців, як В. Бабаєв, О. Батанов, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, Р. Безсмертний, Е. Горян, А. Гошко,

В. Дзюндзюк, Д. Кольцов, В. Корженко, І. Коліушко, О. Конотопцев, О. Коротич, Ю. Куц, О. Лазор, В. Малиновський, В. Мамонова, Г. Музиченко, Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, Ю. Шаров та ін. Вагомий науковий внесок у вивчення проблематики транскордонного співробітництва зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: П. Беленький, З. Бройде, В. Будкін, М. Долішній, Є. Кіш, М. Лендєл, П. Луцишин, Ю. Макогон, Н. Мікула, А. Мокій, В. Пила, С. Писаренко, І. Студенніков, О. Чмир, В. Чужиков, І. Школа, Т. Комарніцкі, Р. Ратті, М. Ростішевські та ін. У той же час слід відзначити слабку увагу науковців до такої не вирішеної частини проблеми державного регіонального управління, як урахування особливостей умов здійснення транскордонного співробітництва в рамках східних євро регіонів України. Але для цієї частини прикордонних територій реалізація потенціалу транскордонної співпраці є вкрай актуальною та можлива лише за рахунок раціональної державної регіональної політики.

Мета статті – проблематики реалізації державної регіональної політики у сфері активізації транскордонного співробітництва на прикладі східного кордону України.

У країнах Європейського Союзу проблематика державного управління прикордонними територіями є дещо відмінною від українських умов. Там прикордонні території страждають від недостатності розвитку підприємництва, що означає необхідність підвищення рівня життя населення цих територій, створення для них рівних умов проживання та підприємництва порівняно з центральними регіонами країн ЄС. В Україні ситуація схожа, проте містить більш глибокі корені та розгалуження проблем.

Схід українських прикордонних територій лише 20 років як став периферією, до цього в рамках СРСР він належав до внутрішнього ринку та знаходився в тісних соціально-економічних зв'язках із географічно найближчим радянським простором. Після розпаду соціалістичної імперії виявилось, що західні області України взагалі не мають індустріального комплексу, а отже, і джерела просування економіки, що призвело до колосальних потоків трудових міграцій дорослого працездатного населення до Європи. У той же час ситуація була дещо “врятована” практичною реалізацією природи поняття транскордонного співробітництва: оскільки західні регіони країни були сусідніми з європейськими, а отже, мали схожі проблеми в природно-ресурсному плані, соціально-культурні зв'язки та мовну близькість, вони мимоволі виявилися втягнутими у процеси створення євро регіонів.

Що це змінило для Заходу України? По-перше, вирішувалися локальні проблеми забруднення річок чи то робота під час весняних паводків. По-друге, європейське фінансування не лише підтримувало розв'язання поточних проблем, а і стимулювало розвиток громадянського суспільства, створення громадських організацій та апробацію європейських стандартів взаємодії вісі “влада – громада”, утвердження ментального сприйняття ЄС та європейських процесів як таких, що безпосередньо стосуються нашої країни. Проте науковці зазначають, що “в Україні дуже обмежений досвід залучення неурядових організацій, у тому числі “мозкових центрів”, до планування територіального розвитку, що теж

послаблює можливості для більш ефективного розв’язання конкретних проблем” [1, с. 70]. Тобто, якщо на західному кордоні України “локомотивом” розвитку транскордонного співробітництва та залучення фінансування у проекти транскордонної співпраці є неурядові організації (наприклад, Агенції Регіонального Розвитку), то на східному кордоні єдиним відповідальним суб’єктом виступають обласні державні адміністрації. “На місцеві органи влади покладено безпосередній обов’язок надавати інформаційну підтримку, що стосується транскордонних програм, сприяти в пошуку іноземних партнерів для реалізації проектів та організувати консультації на етапі представлення проекту” [Там же, с. 70]. Звичайно, ці функції в результаті виступають “додатковим” навантаженням, яке так і не стало одним із пріоритетів стратегії місцевих органів влади східних регіонів України. Але і соціальні опитування думки пересічних громадян щодо їх ставлення до євроінтеграційних прагнень країни, до НАТО, отримання фінансової підтримки від європейських фінансових інститутів: тощо, на сході нашої держави показують різке неприйняття населенням та зневіру.

Східні регіони, оцінивши переваги розвитку транскордонної співпраці для її учасників, розпочали роботу в цьому напрямку зі своїми сусідами з Білорусії та Російської Федерації. Ці країни історично були пов’язані з Україною територіально, культурно, соціально, економічно. Відновлення побратимських зв’язків, створення полегшених умов для розвитку підприємницької співпраці стали промо-питаннями, що гаряче підтримувалися населенням східних регіонів. Проте на ситуацію слід дивитися більш масштабно. У рамках розвитку української державності з частою зміною політичного курсу залежно від правлячих партій співпраця з Російською Федерацією стала наріжним каменем штучного гальмування процесів створення єврорегіонів. Варто лише згадати епопею створення єврорегіону за участі Луганської обл. Проте навіть уже існуючи, ці транскордонні утворення не здатні реалізувати потенціал, закладений у них ідеологами.

Можливості реалізації спільних проектів обмежуються відсутністю та неузгодженістю державних механізмів управління процесами на місцевому рівні, різними можливостями в масштабах та доступності фінансування місцевих ініціатив. Так, у Російській Федерації відсутня відповідна законодавча база, проте виділяються серйозні кошти під реалізацію місцевих ініціатив. В Україні, якщо така ініціатива виникла, має зустрічну підтримку з боку російської сторони, проте потребує фінансування, то може бути реалізована лише завдяки ентузіазму ініціативної групи та особистим контактам. Часто відсутнє навіть розуміння важливості активності громадянського суспільства, необхідності підтримки молодіжних ініціатив, розвитку тих напрямків транскордонного співробітництва, що не мають на виході комерційного результату.

Дослідники вважають, що інформація про можливості розвитку та участі в цьому потенційних зацікавлених сторін обмежена через “монополізовано невеликою групою експертів” [3]. Дійсно, підготовка необхідного пакету

документів для подання транскордонного проекту на розгляд чи навіть просто на отримання гранту від закордонного грантодавця, є вкрай серйозною і заплутаною справою, якщо у виконавців відсутній досвід. “Крім того, механізм передачі інформації про заходи, ініціативи ЄПС від центральних до місцевих органів влади є недосконалим. Так, практично на всіх сесіях Конгресу місцевих та регіональних влад Європи приймаються резолюції та рекомендації з питань транскордонного співробітництва, ЄПС для урядів, регіональних органів влади, єврорегіонів, однак інформація про перелік та зміст цих ухвал в Україні не доводиться до органів влади районного та селищного рівнів” [3].

Ситуація ускладнюється і похибками політики реалізації державної моделі транскордонного співробітництва: у багатьох єврорегіонів відсутня достатня забезпеченість промо-матеріалами (наприклад, веб-сайти), дуже рідкі та обмежені за аудиторією інформаційні заходи тощо. Відтак, навіть у наукових публікаціях вітчизняних авторів можна знайти абсурдні пропозиції, які демонструють повне нерозуміння суті понять “транскордонне співробітництво” чи “проект транскордонного співробітництва”. Так, М. Пиц вважає, що “залучення східних регіонів України до реалізації спільних транскордонних проектів могло б підвищити привабливість проектних пропозицій та збільшити ймовірність одержання фінансування, що дозволило б ефективно використовувати досвід і напрацьовані партнерські контакти західних областей України із польськими воєводствами з метою розвитку торговельно-економічної та інвестиційної співпраці з Польщею інших регіонів України та активізації транскордонного співробітництва в межах всієї держави” [4]. Відповідно до законодавчих положень України та Європи до проектів, в яких беруть участь західні області України, не можуть бути долученими ті регіони, що не мають спільного кордону з ЄС, тобто Сумська, Харківська, Донецька області та ін. Це неможливо, оскільки участь у проекті транскордонного співробітництва області, що не є межуючою з учасниками проекту, зробить його не транскордонним, а міжрегіональним, що означає абсолютно інші механізми фінансування, реалізації та законодавчого регулювання. Необізнаність пересічних громадян як потенційних учасників транскордонної співпраці виглядає повною мірою логічною в контексті зазначеного вище.

Також, за українським законодавством, суми фінансування проектів транскордонного співробітництва визначаються в Законі України про “Про Державний бюджет України” відповідно до програм транскордонної співпраці. Ці програми, у свою чергу, формуються Міністерством економіки України та затверджуються Кабінетом Міністрів України, виходячи зі списків проектів, що були обрані на регіональному рівні. Проте слід зазначити, що з моменту прийняття Закону України “Про транскордонне співробітництво” (впродовж 2004 – 2009 рр.) у Державному бюджеті України кошти на транскордонне співробітництво не передбачалися” [2, с. 123]. Це пояснюють невідповідністю поданих програм установленим вимогам, зокрема “у частині їх фінансового наповнення” [Там же]. Відтак, основними джерелами фінансування транскордонних проектів

виступають джерела європейських грантових програм і місцеві бюджети, якщо мова іде про західний кордон України, та більшою мірою бюджети ініціативних сторін, якщо торкатися східного кордону.

На отримання грантової підтримки інституціями громадянського суспільства для реалізації соціальних транскордонних проектів сподіватися вже не можна – останні роки показали номінальний інтерес Європи до розвитку єврорегіонів на східному кордоні України. У той же час навіть серед вітчизняних учених подекуди підіймається питання правомірності застосування терміну “єврорегіон” до транскордонних утворень на сході країни, оскільки вони не виконують свого буквального призначення.

За відсутності достатнього фінансування реалізація положень, прийнятих на загальнодержавному рівні органами центральної виконавчої влади щодо розвитку транскордонного співробітництва у прикордонних регіонах, на північно-східному кордоні України зводиться до бюрократичного звітування про взаємні візити делегацій, організацію обласними державними адміністраціями круглих столів, семінарів, виставок за участі областей-сусідок. Заходи, проведені суб’єктами цих областей, вписуються в звіти, що направляються в міністерства і начебто розвиток транскордонного співробітництва відбувається. Проте якість, масштаби та реальність проектів транскордонної співпраці залишаються поза увагою. Саме тому державна регіональна політика повинна “орієнтуватися на активізацію та мобілізацію регіонального потенціалу та ресурсів, а не на бюджетний перерозподіл між регіонами” [5].

На цьому етапі розкривається система питань якості державної регіональної політики та ефективності використання місцевих коштів, субсидіарності та децентралізації, на чому наголошують прибічники адміністративної реформи, що вважають за необхідне “збільшити повноваження місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надати їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку (зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів та їх використання)” [3].

З практичної точки зору, наприклад, аналіз торгових потоків між Сумською областю України та Курзькою областю Російської Федерації, що є учасниками єврорегіону “Ярославна” з 2007 р., показує незламні тенденції зростання їх обсягів та якості, причому в області реалізувалися лише спільні проекти і жодного проекту транскордонного співробітництва. Навіть політичні кризи у відносинах з Росією не змінять історичної та географічної близькості цих регіонів, що в реальності означає раціональну економічну базу для вигідності такої співпраці. І саме завданнями державної регіональної політики є підтримка існуючих та створення нових можливостей розвитку підприємницької активності та зв’язків між подібними областями-сусідами по всьому периметру кордону України.

З’ясуємо, що може змінити ситуацію. Довготерміновий аналіз суті та характеру проблем у розвитку транскордонного співробітництва на прикладі єврорегіону “Ярославна” показав потребу в делегуванні обов’язків і можливостей

у цій сфері від органів державної влади до специфічної структури, яка б була занурена в цю проблематику та працювала на перспективу. Наразі розуміння потенціалу транскордонного співробітництва звужується до отримання економічного ефекту, а відтак, за відсутності коштів, які б давали можливість створювати відповідні ініціативи, значення єврорегіонів на східному кордоні залишатиметься номінальним. Максимально практичним за шкалою вірогідності реалізації транскордонних заходів у рамках північно-східних єврорегіонів можна відзначити облаштування прикордонної інфраструктури, розвиток транскордонних кластерів, створення та облаштування додаткових пунктів перепуску громадян.

Але, на жаль, остання проблема залишається гостро актуальною, особливо в сезони свят та піків товарного руху. Експерти Національного інституту стратегічних досліджень зазначають, що “наявна мережа пунктів пропуску не задовольняє потреби держави в розвитку міжнародних зв’язків, не забезпечує швидкого перетинання державного кордону особами і переміщення через нього вантажів, шкодить міжнародному іміджу держави, стримує зростання обсягів транзитних перевезень її територією, створює передумови для незаконного перетину державного кордону і переміщення контрабандних товарів поза пунктами пропуску, спричиняє значні економічні втрати на державному і місцевому рівнях, уповільнює розвиток прикордонних територій та в цілому інтеграцію України до ЄС” [3].

Так, Курська область рекомендує розпочати роботу зі створення окремої полоси для перетину кордону курськими мешканцями, що вже зроблено між Харківською та Белгородською областями в рамках єврорегіону “Слобожанщина”. Проте на Сумщині в більшості пунктів перетину кордону відсутня технічна можливість задовольнити таку рекомендацію: зазвичай існує взагалі лише дві полоси і виділити окремо одну лише під потоки з Курської області виявляється неможливим. Неможливим з точки зору фінансових вкладень в реконструкцію пунктів.

В Європі існує поняття доданої вартості від транскордонного співробітництва для регіонів, що беруть у ньому участь. Так, беззаперечно вважається користь мобілізації внутрішнього потенціалу регіонів через інтенсифікацію дальності регіональних і місцевих органів влади, бізнесу, освіти, культури. Звичайно, фінансового забезпечення просто розуміння такої користі не надасть, проте, хоча б, створить умови для підтримки ініціатив, направлених на розвиток та реалізацію такого потенціалу на рівні державної політики. В Європейському Союзі залучення представників економічного та соціального секторів, наприклад торгових палат, асоціацій, бізнес-структур, культурних і соціальних інституцій, торгових асоціацій розглядається як закономірний процес. Проте в українських умовах це “чергова” директива обласної державної адміністрації, на яку буде направлено “відписку” та продемонстровано штучну одно моменту зацікавленість.

Щодо таких питань, як удосконалення транспортної інфраструктури, наукового забезпечення чи гармонізація ринку праці в транскордонному просторі з Російською Федерацією, то складається враження, що державна політика негласно направлена на створення перешкод, аніж на підтримку ініціатив чи створення відповідних можливостей. Навіть очевидно комерційно вигідні

бізнес-ідеї та проекти не зустрічають інтересу ні у представників владних структур, ні в бізнес-секторі. Якщо тема розвитку туризму не є достатньо актуальною для східного кордону, то бізнес пасажирських і вантажних перевезень, створення логістичних центрів і магістралей, що стануть частиною системи транспортного забезпечення товарних потоків із Азії, що переживає індустріальний підйом до Європи, є очевидними точками потенціалу.

Можливо, потенційним учасникам транскордонного співробітництва з північно-східного кордону потрібна не лише теорія та створення офіційного коридору співпраці в якості єврорегіонів. Можливо, їм, окрім фінансової та організаційної підтримки, потрібен приклад успішного проекту, що отримав фінансування не з бюджету держави чи області, а від інвесторів, потрібна допомога в розробці засад для власного, медіація в процесі співпраці із органами обласної державної адміністрації. І знову – висновок про необхідність спеціалізованої недержавної установи із розвитку транскордонного співробітництва на території єврорегіону, яка б стала каталізатором транскордонних ініціатив та посередником між зацікавленими сторонами.

Підсумовуючи, хотілося б зазначити, що означені проблеми державного управління активізацією розвитку транскордонного співробітництва активно обговорюються в науковій та політичній сферах, а це означає, що назріває розуміння транскордонного регіонального розвитку як невідкладного інструменту державної регіональної політики. Проте науковий комплексний аналіз проблем її реалізації повинен відбуватися постійно, оскільки ситуація на різних відрізках кордону не є перманентною, а відтак, і умови, механізми та підходи до регіональної політики повинні змінюватися.

Література:

1. *Васильєва О. І.* Міжрегіональні зв'язки та транскордонне співробітництво – важлива складова сучасної державної регіональної політики України / О. І. Васильєва // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2010. – № 1. – С. 70–73.
2. *Журба І. Є.* Транскордонне співробітництво країн Центральної та Східної Європи в умовах розширеного ЄС (питання теорії та практики) : монографія / І. Є. Журба. – Хмельницький : ХНУ, 2008. – 311 с.
3. *Засадко В. В.* Чинники розвитку транскордонного співробітництва регіону / В. В. Засадко // Аналітична записка до Секретаріату Президента України. – РФ НІСД у м. Львові. – Режим доступу : <http://www.niss.lviv.ua/analytics/124.htm>.
4. *Пиц М. І.* Використання Європейського досвіду транскордонного співробітництва у зовнішній політиці України / М. І. Пиц // *Галицький економічний вісник.* – 2009. – № 2. – С. 3–7. – (Світова економіка й міжнародні економічні відносини).
5. *Троян С.* Базові засади транскордонного співробітництва і перспективи функціонування євро регіонів / С. Троян // *Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії.* – 2008. – № Вип. 13. – С. 217–224. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1685/74>.

Надійшла до редколегії 21.12.2012 р.