

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК НАПРЯМОК ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

В статті розглянуті проблеми та перспективи розвитку транскордонного співробітництва в Україні. Автором зазначено, що міжрегіональна співпраця у сучасних умовах є однією з пріоритетних форм європейської інтеграції для нашої держави, яка надає можливості регіонального розвитку територій за рахунок мобілізації місцевого потенціалу і ресурсів, а також залучення зовнішніх та внутрішніх інвестицій.

В статье рассмотрены проблемы и перспективы развития трансграничного сотрудничества в Украине. Автором указано, что межрегиональное сотрудничество в современных условиях является одной из приоритетных форм европейской интеграции для нашего государства, которое предоставляет возможности регионального развития территорий за счет мобилизации местного потенциала и ресурсов, а также привлечения внешних и внутренних инвестиций.

In clause problems and prospects of development of transboundary cooperation in Ukraine are considered. By the author it is specified, that inter-regional cooperation in modern conditions is one of priority forms of the European integration for our state which gives opportunities of regional development of territories due to mobilization of local potential and resources, and also attraction of external and internal investments.

Ключові слова: регіональний розвиток, транскордонне співробітництво, європейська інтеграція, управління, регіональна політика.

Формування концепції політики регіонального розвитку в Україні має ґрунтуватися на основних досягненнях з цього напрямку в країнах ЄС, для яких міжрегіональне співробітництво як механізм економічної співпраці, а відтак і економічного розвитку, останнім часом стало пріоритетним. Регіональна політика Європейського Союзу орієнтується не тільки на підтримку депресивних регіонів за рахунок регіонів-донорів, а насамперед на створення умов для мобілізації місцевого потенціалу і ресурсів, посилення конкурентоспроможності регіонів. Для прикордонних регіонів, які є віддаленими від великих адміністративних, фінансових, ділових, наукових, культурних центрів своїх країн, реалізація ефективної регіональної політики набуває особливої актуальності.

У цьому контексті місце транскордонного співробітництва в регіональному розвитку визначається його здатністю до мобілізації та ефективного використання існуючого потенціалу прикордонних регіонів і територій, а також до оптимального поєднання можливостей та ресурсів прикордонних регіонів.

Проблемами дослідження міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні займаються багато вітчизняних науковців: З.Бройде, В.Будкін, Б.Буркінський, О.Вишняков, С.Гакман, М.Долішній, В.Євдокименко, Є.Кіш, М.Козоріз, М.Лендел, Н.Луцишин, П.Луцишин, В.Ляшенко, Ю.Макогон, М.Мальський, А.Мельник, В.Мікловда, А.Мокій,

В.Пила, С.Писаренко, І.Студенніков та вчені інших країн: П.Еберхардт, Р.Федан, Т.Коморніцкі, Т.Лієвські, З.Макела, М.Ростішевські, А.Стасяк, З.Зьолю (Польща), Б.Борісов, М.Ілієва (Болгарія), С.Романов, В.Білчак, Л.Вардомський, Й.Зверев (Росія), П.Кузьмішин, Ю.Тей (Словачина), Д.Віллерс (Німеччина), Р.Ратті, Г.-М.Чуді (Швейцарія) та інші.

Проблематика більшості досліджень стосується конкретних прикордонних територій та практичної діяльності єврорегіонів. Перші доробки були використані при створенні «Карпатського єврорегіону», єврорегіонів «Буг» та «Нижній Дунай». Подальші дослідження дали основу для створення ще трьох єврорегіонів – «Верхній Прут», «Дніпро» і «Слобожанщина» та ін.

Однак, нині у вітчизняній науці відсутні системні дослідження транскордонного співробітництва. Дослідження проводяться окремо по кожному регіону, без узагальнення закономірностей, основних принципів та організаційно-правових форм розвитку транскордонного співробітництва.

Мета статті полягає в обґрунтуванні основних напрямків підвищення ефективності розвитку транскордонного співробітництва на підставі аналізу проблем розвитку міжрегіональної співпраці в сучасній Україні.

Аналіз діяльності існуючих міжрегіональних транскордонних співтовариств у цілому [6] засвідчує тенденцію до активного збільшення їхнього числа на тлі досягнень у розв'язанні локальних проблем у різних сферах. Особливо це видно на прикладі країн Шенгенської групи, де Рада Європи і Європейський Союз планомірно вживають заходів, спрямованих на забезпечення свободи спілкування і створення оптимальних умов для професійної й іншої діяльності жителів суміжних територій. Значну роль відіграє Комісія Європейських Співтовариств, що надає через свої програми діючу допомогу в рішенні питань, пов'язаних з поступовим розмиванням внутрішньоєвропейських границь і зникненням економічних бар'єрів. У ролі мотора цього процесу виступає Німеччина.

Істотну допомогу в розвитку прикордонного співробітництва надають європейські організації. Ключове місце серед них займає Рада Європи. Уже в 50-х роках вона ініціювала роботу з розвитку прикордонних регіонів. Рада Європи здійснює співфінансування деяких проектів, реалізованих у рамках єврорегіонів. Особлива увага приділяється екологічним програмам (більше 50% виділених коштів витрачається на охорону навколишнього середовища) [3]. Другою за розміром статтею витрат є підготовка кадрів для здійснення економічного співробітництва. У цілому в бюджеті Ради Європи на таке співробітництво передбачається щорічно ECU 100 млн. [3].

Україна має значний потенціал для розвитку транскордонного співробітництва як одного з напрямків реалізації євроінтеграційних прагнень, що пояснюється унікальним геополітичним положенням країни, Україна має значний історичний досвід співпраці із країнами, що мають спільні з нами кордони. Оскільки Україна розташована в центрі Європи, вона

має ряд стратегічних характеристик, і серед них - розвинений транзитний потенціал. По території нашої країни проходить велика кількість транспортних комунікацій, що надає можливість нашій країні участі у міжнародних проектах з транспортування різноманітної сировини та іншої продукції.

Угоди про транскордонне співробітництво є проявом загальносвітової позитивної тенденції до «м'якого» узгодження інтересів центру й регіонів у контексті сучасного прагнення до переорієнтації ЄС від ідеї «Європівітчизни» на ідею «Європи регіонів». Парламентська асамблея Ради Європи прагне до визнання й подальшого розвитку регіоналізму не тільки в рамках ЄС, але й за його межами. Так, у Дортмундській декларації Економічного форуму регіонів Європи (червень 1996 року) наголошувалося: для того, щоб партнерство регіонів було ефективним, воно має стати більш динамічним і доповнюватися міжтериторіальним (насамперед транскордонним) економічним співробітництвом країн Великої Європи. Отже, Україна як член Ради Європи з 1995 року не може ігнорувати подібні документи. Відтак досвід застосування різних форм міжрегіональної взаємодії, у тому числі й створення єврорегіонів, потребує вивчення та ретельного аналізу з метою можливої його реалізації в межах транскордонних територій за участю регіонів України.

У зв'язку із розширенням кордонів Європейського Союзу поглиблення співробітництва, у тому числі і транскордонного, іноді розглядають як процес прагнення ЄС забезпечити собі максимальний "простір для маневру" та убезпечитися від зайвих обіцянок. Причому відсутність будь-яких конкретних гарантій щодо надання преференцій нашій державі розглядається як недружня поведінка з боку європейських партнерів [2]. Однак слід розуміти, що у сучасних умовах поглиблення інтеграційних тенденцій будь-яка країна не уникає впливу зазначених процесів. Прикордонні регіони України є найбільш вразливими до змін, що виникли і ще виникатимуть у зв'язку з розширенням ЄС на схід. Відтак транскордонна співпраця як форма співпраці прикордонних регіонів України зі східними регіонами її центральноєвропейських сусідів потребує максимального оновлення і трансформації, щоб адаптуватися до нових умов. Сьогодні ми можемо розраховувати на позитивні зміни, оскільки Європейська політика сусідства пропонує інструмент, що повинен надати нового імпульсу транскордонній співпраці. Більше того, у перспективі цей інструмент може бути поширений на усі регіони України. Розвиток транскордонного співробітництва передбачає, зокрема, дуже важливу пропозицію щодо відкриття можливостей для залучення до участі в інвестиційних проектах в Україні Європейського інвестиційного банку. Це також одна з дуже перспективних і привабливих для України ідей, спрямована на підвищення рівня інвестицій та покращання інвестиційного клімату в державі. Вона

давно просувалася Україною, тому зараз може лише схвалюватися, так само, як і наміри ЄК надавати політичну підтримку й допомогу з метою заохочення економічних реформ, сприяти тіснішій економічній інтеграції та сталому розвитку, запровадити нові інструменти і джерела фінансування.

Нині Україна у транскордонному співробітництві базується на досить розвиненому нормативно-правовому підґрунті [5]. До законодавчої бази, що регламентує транскордонні відносини, відносяться як національні нормативно-правові акти, так і низка двосторонніх угод, що регламентують співробітництво між Україною та державами в питаннях режиму кордону, пересування людей, транспортних засобів і товарів через кордони, співробітництва між прикордонними службами. До регламентації транскордонного співробітництва мають пряме відношення також документи, що визначають стратегічні напрями євроінтеграційного курсу України. Аналіз нормативних документів із зазначеного напрямку дозволяє виділити такі основні пріоритети транскордонного співробітництва України: зміцнення конкурентоспроможності регіонів країни; спрощення процесу перетину кордону та створення відповідної інфраструктури; укладання нових транскордонних угод; розвиток мережі консалтингових центрів і центрів підтримки малого та середнього підприємництва в прикордонних регіонах; координація соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів; гармонізація законодавства України у зазначених сферах з європейським законодавством.

В основі формування державної регіональної політики у сфері транскордонного співробітництва має бути підхід, направлений на посилення ролі регіонів у активізації інтеграційних процесів України та розвитку транскордонного співробітництва, підвищення конкурентноздатності окремих регіонів країни, що, в кінцевому підсумку, зміцнює економічний потенціал держави.

Основним законодавчим документом у сфері міжрегіональної співпраці є Закон «Про транскордонне співробітництво» (прийнятий 24 червня 2004 р.) [1], але, на думку багатьох авторів, він має значні недоліки, які можна систематизувати так:

✓ він фактично ігнорує роль транскордонного співробітництва як одного з інструментів регіонального розвитку і не розглядає його як складову регіональної політики в Україні, в той час, як зазначено вище, в Європейському Союзі програми транскордонного співробітництва є складовою регіональної політики та механізмом регіонального розвитку;

✓ не вдалося подолати домінуючого серед українських органів державної влади різних рівнів погляду на транскордонне співробітництво як інструмент переважно економічної співпраці. Зокрема, загальну координацію транскордонного співробітництва законом покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної

політики. Між тим як явище транскордонне співробітництво є набагато складнішим та багатовимірним, охоплює значно ширше коло аспектів життєдіяльності мешканців прикордонних територій, ніж економічна співпраця;

✓ закон загальмував існуючі форми державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва, а фактично її відсутність. Зокрема, в законі зазначено, що «державна фінансова підтримка може надаватися проектам (програмам) транскордонного співробітництва, які мають достатню аргументацію щодо ефективного розв'язання актуальних проблем і були відібрані на конкурсній основі...» [1]. Однак джерела та механізм надання такої підтримки з боку держави не визначаються;

✓ закон не враховує зміни механізму підтримки транскордонного співробітництва з боку Європейського Союзу, зокрема нових інструментів добросусідства і реформування відповідних програм Європейської Комісії.

Управління у сфері транскордонного співробітництва [4] в Україні здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, відповідно до їх компетенції. Проте управління транскордонним співробітництвом, в основному, полягає у його координації. Координацію розробки, укладання та організацію виконання міждержавних договорів України з питань розвитку транскордонного співробітництва здійснює Міністерство закордонних справ України.

Інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у сприянні розвитку транскордонного співробітництва в межах компетенції, встановленої законодавством України, а також, у разі необхідності, вносять пропозиції щодо змін до законодавчих актів України з питань транскордонного співробітництва.

Гальмування процесів транскордонного співробітництва в Україні відбувається через низку проблем. Нині, незважаючи на значну кількість нормативно-правових документів, що регламентують міжрегіональну співпрацю, в Україні відсутня єдина науково обґрунтована концепція транскордонного співробітництва, яка б пропонувала методологічні підходи до розвитку процесів з урахуванням не лише окремого прикордонного регіону, а й загальнонаціональних інтересів. Складна ієрархічність системи управління процесами транскордонного співробітництва призводить до дублювання повноважень за окремими напрямками, з одного боку, та невизначеності механізмів фінансування програм – з іншого. Більшість міжнародних програм передбачає фінансування проектів з боку реципієнтів у межах не менше 20 % [4]. В Україні більшість прикордонних областей (маються на увазі західні регіони, що мають спільні кордони з країнами ЄС) визнані дотаційними і, на жаль, досить часто не мають власних бюджетних коштів для реалізації програм. Тому необхідний чіткий механізм залучення

коштів на національному рівні для забезпечення програм транскордонного співробітництва.

Основними проблемами з українського боку щодо подальшої реалізації Програм сусідства є відсутність фінансування для їх розробки і подальшого вироблення конкретних проектних пропозицій, а також неузгодженість механізмів одночасного співфінансування транскордонних проектів за рахунок коштів програм ЄС, національних і регіональних бюджетних асигнувань та позабюджетних джерел.

Таким чином, минулий період виявив позитивні та негативні сторони функціонування транскордонного співробітництва і надав можливість зробити висновки щодо подальшого їх розвитку. Для більшості країн співпраця між територіальними органами влади – новий вид міжнародних відносин. У перші роки, можна сказати, проходив етап становлення цього виду діяльності, формувався і відпрацьовувався організаційно-фінансовий та інформаційний механізм забезпечення транскордонної співпраці, проходила її інституалізація, кадрове забезпечення. Останнім часом удосконалювалася законодавча та нормативно-методична база щодо транскордонної співпраці на європейському та національному рівнях, але в Україні необхідні подальші наукові розробки з цього напрямку.

Все зазначене обґрунтовує необхідність мати науково обґрунтовану концепцію розвитку прикордонних територій – транскордонного регіону, яка б базувалась на відповідних регіональних стратегіях розвитку, враховувала загальноєвропейські та національні пріоритети. На наш погляд, це основний напрямок ефективного розвитку транскордонного співробітництва в Україні.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про транскордонне співробітництво» (26.06.2004 р. № 1861-IV) // газ. «Голос України», 22 липня 2004р.
2. Балян А. В. Міжрегіональне транскордонне співробітництво України за умов розширення Європейського Союзу (на прикладі прикордонних регіонів України та Угорщини). - Ужгород: Ліра, 2005. - 320 с.
3. Розширена Європа - Сусідні країни. Нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами. Повідомлення Європейської Комісії для Ради та Європейського Парламенту. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.delukr.cec.eu.int/ua/eu_and_country/bilateral_relations.htm
4. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами. - К., 2004. - С. 229.
5. Стачко А. Еврорегионы як прообраз майбутньої Європи. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://bdg.press.net>
6. European Neighbourhood Policy. Country Report. Ukraine. Commission Staff Working Paper. Brussels, 12.5.2004. SEC (2006) 566. COM (2004) 373 final. P. 4.