



УДК 35

Концептуальні підходи до удосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва

В.Ф. ЛУТЧАК

Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів-Брюховичі, Україна, E-mail: slutchak@ukr.net

Авторське резюме

У сучасних геополітичних, економічних та соціокультурних умовах економічне транскордонне співробітництво є ефективним механізмом євро регіональної співпраці, вирішення спільних проблем, особливо у прикордонних регіонах, та поглиблення взаємовідносин між сусідніми державами. Проте, таке співробітництво може бути ефективним лише за умов достатнього нормативно-правового забезпечення як на національному рівні, так і міжнародними актами.

Проаналізовано Закон України «Про транскордонне співробітництво». Виокремлено основні позитивні та негативні сторони документу. Подано пропозиції для удосконалення нормативного забезпечення транскордонного співробітництва. Запропоновано внесення змін до закону щодо спеціальних митних та податкових пільг, участі регіональних органів влади у прикордонній співпраці, врахування нових механізмів співпраці в рамках нових програм допомоги. Розглянуто можливість створення на рівні держави спеціального фонду, який би підтримував програми та проекти прикордонної співпраці та був би джерелом співфінансування тих проектів, які надходять з ЄС. Запропоновано концептуальні підходи до вдосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва. Подано визначення організаційно-правового механізму економічного транскордонного співробітництва.

Наголошено на важливості залучення неурядових організацій до економічного транскордонного співробітництва, що сприятиме поширенню євроінтеграційних ідей серед населення.

Ключові слова: транскордонне економічне співробітництво, державна політика, розвиток та підтримка, заходи підтримки, неурядова організація, концептуальний підхід, механізм.

Conceptual approaches to the improvement of organizational and legal mechanisms of development of economic cross border cooperation

V.F. LUTCHAK

Lviv regional institute of public administration, the National Academy
of public administration, office of the President of Ukraine,
L'viv-Bryukhovy'chi, Ukraine, E-mail: slutchak@ukr.net

Abstract

In modern geopolitical, economic and cultural conditions economic cross border cooperation is the effective mechanism of euroregional cooperation, the instrument for solving certain problems, especially in the boundary regions, and deepening of mutual relations between the neighbouring states. However, such a cooperation can be effective only on condition that there is a sufficient normative and organizational base at national and international levels.

The law On cross border cooperation is analyzed. All drawbacks and positives of the document are pointed out. Propositions for the improvement of legal regulation of cross

© В.Ф. Лутчак, 2015

border cooperation are presented. Changes, that should be moved to the law, are introduced, concerning: special customs and tax privileges, participation of regional authorities in border cooperation, new mechanisms of cooperation in the framework of new aid programs. Special attention is focused on establishing of a special fund on the state level, that can support the programs and projects of border cooperation and form the source for co-financing of those EU projects.

Conceptual approaches to the improvement of organizational and legal mechanisms of economic cross border cooperation are determined. The definition of organizational and legal mechanism of development of economic cross border cooperation is proposed.

Special attention is paid to the role of nongovernmental organization in economic cross border cooperation, that influence on the propagation of eurointegrational ideas among population.

Keywords: cross border economic cooperation, public policy, development and support, measures of support, nongovernmental organization, conceptual approach, mechanism.

Постановка проблеми. Прикордонні регіони української держави функціонують на базі ратифікованих Україною нормативно-правових актів Європейського Союзу, зокрема, таких як різноманітні хартії, конвенції та закони, а також на основі договорів, які підписала наша держава із європейськими сусідами. Здійснивши їх аналіз, розглянувши їх мету та зміст, можна констатувати, що чинна законодавча база у сфері економічного транскордонного співробітництва забезпечує можливість використання потенціалу такої співпраці для вирішення основоположних проблем прикордонних регіонів України.

Аналіз досліджень і публікацій. Значний вплив на формування наукових уявлень про транскордонне співробітництво та його державне регулювання у цілісній взаємодії стали наукові праці українських та зарубіжних авторів, таких як: О.Амоша, В.Білчак, Л.Вардомський, З.Варналій, Д.Віллерс, О.Вишняков, Н.Гончаренко, М.Ілієва, В.Засадко, Є.Кіш, М.Козоріз, М.Лендєл, Ю.Макогон, М.Мальський, А.Мельник, І.Мерчук, Н.Мікула, А.Мокий, Г.Мюдріх, Ю.Пахомов, І.Студенніков, С.Романов, В.Чужиков та інші.

Метою дослідження виступає першочергова потреба розробки та гармонізації шляхів удосконалення організаційно-правових механізмів розвитку та підтримки економічного транскордонного співробітництва в умовах глобальних перетворень. Для реалізації визначеної

у статті мети й завдань було застосовано комплекс філософських, загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, а також методи класифікації та систематизації, завдяки чому було узагальнено законодавчу, нормативну документацію й наукову літературу за темою дослідження.

Виклад основного матеріалу. Чинні та актуальні на території України нормативні акти, які регулюють транскордонне співробітництво, необхідно адаптувати до європейських стандартів у частині регулювання діяльності регіональних органів влади, розширення їх повноважень та надання їм більшої самостійності щодо можливості вирішувати питання розвитку транскордонної співпраці регіонів України із сусідніми державами.

Звернувшись до основоположного у сфері транскордонної співпраці Закону України «Про транскордонне співробітництво» (далі – Закон) [4], слід зауважити, що прийняття Україною такого спеціального закону є певним прецедентом і не має аналогів у європейському праві, оскільки країни Європи керуються в своїх рішеннях з цього питання положеннями Мадридської конвенції (згідно із законодавством України міжнародно-правові документи також мають пріоритет над національним законодавством).

На наш погляд, існування в Україні такого Закону є надзвичайно важливим, тому що:

– даний нормативно-правовий акт

системно, комплексно і чітко регламентував основні положення, які стосуються поняття, мети та напрямів транскордонного співробітництва, способів і форм його здійснення та механізмів державного регулювання цього процесу;

– зважаючи на те, що українське законодавство, яке стосується зовнішньоекономічної діяльності та місця регіонів у реалізації зовнішньоекономічних відносин, має багато прогалин, зазначений Закон визначив правове поле для функціонування регіональних органів влади у контексті транскордонної співпраці у системі міжнародних зв'язків України та сусідніх держав;

– норми Закону базуються на положеннях Мадридської конвенції, що дає підстави вважати його нормативним актом, який узгоджується з актами міжнародного формату.

Разом з тим, зазначений Закон, вважають науковці, містить і деякі недоліки, зокрема, він морально був застарілим уже на момент прийняття, незважаючи на те що у 2010 році до нього були внесені певні зміни:

1. Перш за все слід зауважити, що в Законі не визначено транскордонне співробітництво як інструмент, який стимулює територіальний розвиток. Зазначений нормативний акт не визначає таку співпрацю частиною регіональної політики України, на відміну від практики, яка прийнята в країнах ЄС. Складається враження, що законодавці проігнорували важливість транскордонної співпраці у розвитку регіонів нашої держави.

2. Закон розкриває роль спеціального органу влади, який покликаний координувати транскордонну співпрацю та контролювати дотримання законодавства тими, хто відповідальний за реалізацію цього процесу. Таким органом визначено центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики за участю Міністерства закордонних справ України та центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку. В той же час, центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію державної регіональної політики в Україні, є Міністерство

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіонбуд), яке згідно з Положенням про Міністерство сприяє, відповідно до чинного законодавства, розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва, забезпеченню виконання міжнародних договорів України, адаптації національного законодавства до законодавства ЄС з питань, що належить до його компетенції.

Отже, виходячи з норм чинного законодавства, в Україні існують декілька органів влади, між якими розподілено функції координації та контролю та реалізацією транскордонного співробітництва. Крім того, повноваження кожного з них чітко не визначені. У зв'язку з цим, на наш погляд, доцільно на законодавчому рівні було би регламентувати повноваження одного-єдиного органу, який би відповідав за координацію та контроль за реалізацією транскордонного співробітництва. Таким органом слід визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіонбуд). Разом з тим, потрібно закріпити завдання, мету та функції Міністерства, які би гармоніювали із загальною концепцією міжнародної співпраці України та європейських держав.

3. Прийняття Закону стало причиною недостатньої фінансової підтримки транскордонної співпраці за рахунок того, що в ньому визначено, що проекти і програми транскордонної співпраці фінансуються за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів на певний визначений період часу. Сюди також відносяться інші джерела фінансування, які не забороняються законодавством, зокрема, міжнародна допомога. Проте слід зазначити, що таке фінансове забезпечення є недостатнім для того, щоб в повному обсязі реалізовувати проекти транскордонної співпраці. Крім того, в Законі не прописані механізми та інструменти державного фінансування такого співробітництва.

Треба сказати, що існуючі на сьогоднішній день програми та проекти розвитку транскордонної співпраці в осно-

вному фінансуються якраз за рахунок міжнародних суб'єктів. Причому здебільшого сюди можна віднести регіони, які перебувають в безпосередньому сусідстві з Румунією, тобто межують з ЄС на південно-західному кордоні. Таке фінансування здійснюється за рахунок програми «TACIS - прикордонне співробітництво» (Tacis CBC), а, починаючи з 2004 року, - у рамках «програм сусідства».

Набагато проблематичніше здійснювати ефективно транскордонне співробітництво на кордоні з Росією у зв'язку з воєнними діями на сході України, а також на кордоні України з Білоруссю. Програма «Tacis CBC» і «програм сусідства» не діє на цих територіях.

Виходячи із проблематичної ситуації, яка склалася у сфері фінансування транскордонного співробітництва, на законодавчому рівні доцільно було би, на наш погляд, передбачити існування спеціальних митних та податкових пільг для тих суб'єктів, які приймають участь у реалізації програм та проектів транскордонної співпраці.

4. Негативним моментом є також те, що в Законі не врахована зміна механізмів, на основі яких реалізується підтримка транскордонної співпраці зі сторони європейських держав. Зокрема, це стосується таких інструментів партнерства і програм як FARE, TACIS чи INTERREG. Також в Законі існує багато колізій у контексті існування норм, що врегульовують участь регіональних органів влади у прикордонній співпраці.

Існування багатьох прогалів, які існують в зазначеному нормативно-правовому акті, можна нівелювати чітким визначенням механізму державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва. Скажімо, непоганим виходом із ситуації могло би стати формування на рівні держави спеціального фонду, який би підтримував програми та проекти прикордонної співпраці та був би джерелом співфінансування тих проектів, які надходять з ЄС. Звичайно, що все це потрібно враховувати через внесення змін до відповідного законодавства з метою покращення функціонуван-

ня суб'єктів транскордонної співпраці.

Також необхідно згадати ще такий важливий нормативний акт як Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки» [2], метою якої є активізація соціально-економічного, науково-технічного, екологічного, культурного розвитку суб'єктів транскордонного співробітництва. Для прикладу можна згадати, що в результаті реалізації великомасштабних інфраструктурних проектів у рамках виконання цієї Програми на 2007-2013 роки [5] передбачалося забезпечити:

- розвиток прикордонної інфраструктури Луцького, Львівського та Мостиського прикордонних загонів відповідно до стандартів Європейського Союзу;
- розбудову, облаштування та реконструкцію восьми пунктів пропуску через державний кордон у Волинській, Львівській, Закарпатській, Чернівецькій областях;
- створення системи екологічної безпеки та попередження населення про можливі поєнени у Чернівецькій області;
- інвентаризацію, оцінку, запобігання виникненню антропогенних джерел забруднення в нижніх водах р. Дунай в Одеській області.

Як бачимо, ці завдання і на сьогодні є актуальними і виконання їх є нагальним на сьогоднішній день. На наш погляд, велику роль при цьому повинно відігравати фінансове забезпечення, яке програмою визначене наступним чином: «фінансове забезпечення Програми здійснюється у межах коштів, передбачених у державному і місцевих бюджетах на відповідний рік центральним і місцевим органам виконавчої влади, відповідальним за виконання визначених Програмою заходів і проектів транскордонного співробітництва, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законом». Тобто в даному випадку діє принцип: є кошти - Програма виконується, немає коштів, закладених у бюджет - ніякі роботи щодо активізації транскордонного співробітництва не проводяться. Тому

вважаємо, що такого роду нормативні акти повинні чітко прописувати кошторис фінансування подібних заходів з метою дотримання поставлених завдань та усунення негативних наслідків розвитку транскордонної співпраці.

Отже, потреба уніфікації української нормативно-правової бази у сфері транскордонного співробітництва не викликає сумніву. Про це йшла мова ще в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» [3]. А 29 квітня 2002 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів», проте втратила чинність.

Ці підзаконні акти визначили такі основні пріоритети на рівні держави та регіонів:

- підвищення конкурентоспроможності регіонів України у західному керунку, зокрема, на кордонах України та країн Європейського Союзу;

- спорудження нових інфраструктурних об'єктів пунктів та нових пунктів перетину кордону;

- розвиток центрів підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва та пунктів логістики, які сприятимуть налагодженню ділових контактів між суб'єктами транскордонної співпраці;

- узгодження української законодавчої бази з нормами та стандартами Європейського Союзу;

- координація діяльності прикордонних територій у контексті екологічного та соціально-економічного розвитку;

- укладання нових договорів у сфері транскордонної співпраці.

Уніфікація законодавства, яке стосується розвитку економічного транскордонного співробітництва, сприятиме вирішенню нагальних проблем міжнародної співпраці, покращить взаємовідносини сторін, які будуть задіяні в цьому, а також допоможе гармонізувати українську нормативно-правову базу з актами Європейського Союзу.

В такому випадку потрібно на загальнодержавно-

му рівні здійснити наступні дії:

- чітко розподілити правомочності державних і регіональних органів влади і місцевого самоврядування у сфері прикордонного співробітництва;

- регламентувати правосуб'єктність та рівень кадрового забезпечення суб'єктів, які відповідатимуть за реалізацію політики активізації економічного транскордонного співробітництва в Україні.

На даний час є всі підстави стверджувати, що останнім часом нормативно-правова база щодо покращення процесу транскордонної співпраці уніфікувалася як на рівні європейських держав, так і в межах українського правового простору.

Проте це не знімає потреби подальшого удосконалення законодавчої бази, на основі якої ґрунтується транскордонна співпраця України та сусідніх держав, та наукового обґрунтування шляхів її покращення. Через це в умовах сьогодення в українській державі існує потреба прийняття єдиної науково обґрунтованої концепції економічного транскордонного співробітництва, яка би в контексті підтримки загальнонаціональних інтересів регламентувала шляхи ефективного розвитку міжнародної співпраці нашої держави та країн, з якими вона межує і має спільний кордон

У зв'язку із цим нагальним питанням на даний час є розробка концептуальних положень у сфері розвитку прикордонних територій, які би ґрунтувалися на стратегічних шляхах розвитку регіонів і враховували би інтереси як України, так і країн Європейського Союзу. Саме це повинно стати поштовхом до ефективного розвитку транскордонного співробітництва України та сусідніх держав.

Загалом, слід зазначити, що під концепцією розвитку транскордонного співробітництва треба розуміти групу документів (аналітико-прогностичні та рекомендаційні матеріали), які розробляють, як правило, на виконання розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради України про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації дер-

жавної політики інтеграції України до Європейського Союзу, протокольних рішень засідань української частини Ради з питань співробітництва України з ЄС тощо.

Такі концепції передбачають розробку регіональної програми транскордонного співробітництва на середньостроковий період (3-5 років) до завершення становлення в Україні відповідних законодавчих основ та нормативно-правової бази їх реалізації, формування регіональної політики, адміністративно-територіальної структури та, зокрема, стратегії розвитку регіону й остаточного визначення етапів реалізації стратегії європейського вибору України та її інтегрування до євроатлантичних структур [1, с. 72].

Оскільки обсяг, мета, предмет та об'єкт дисертаційного дослідження не дають підстави вести мову про розробку повноцінної концепції розвитку органі-

заційно-правових механізмів економічного транскордонного співробітництва, то вважаємо за потрібне запропонувати концептуальні підходи до вдосконалення досліджуваного процесу, що можна виразити у концептуальній схемі, представлений на рис. 1.

Виходячи з контексту дослідження, під організаційно-правовими механізмами економічного транскордонного співробітництва слід розуміти систему елементів організаційного та правового впливу на процес транскордонної співпраці, яка полягає в тісній взаємодії органів влади, громадських організацій, експертів та фахівців з приводу вдосконалення українського законодавства та приведення його у відповідність до європейських нормативно-правових актів, що стосуються економічного транскордонного співробітництва.

Концептуальні підходи до вдосконалення організаційно-правових ме-

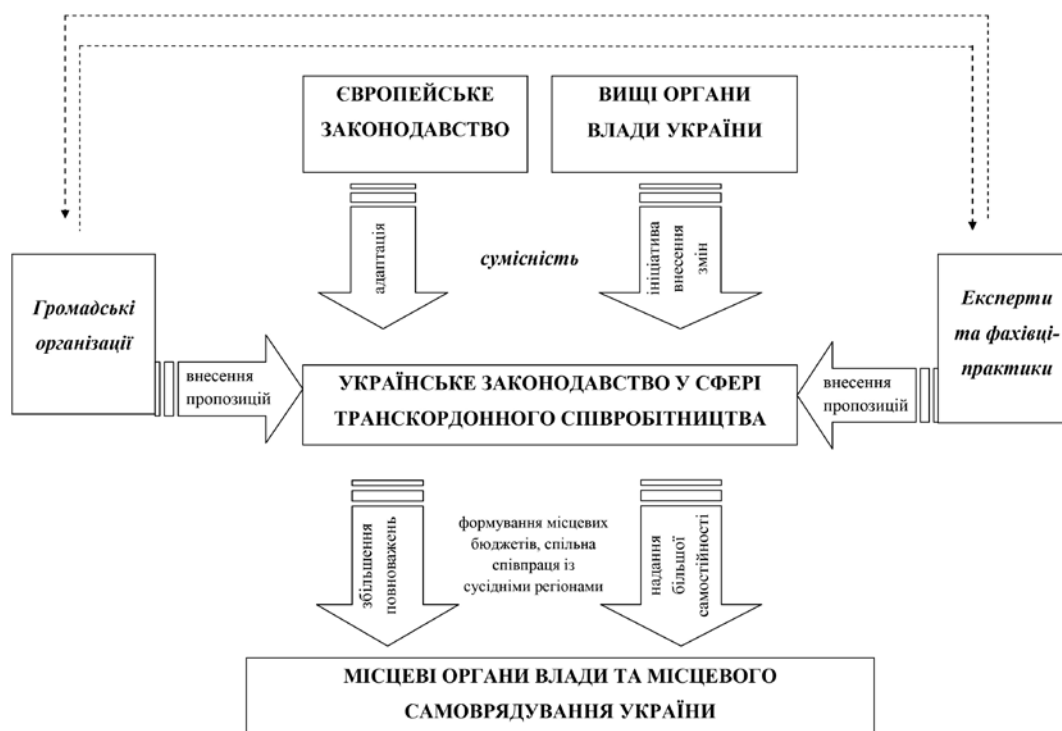


Рис. 1. Концептуальна схема вдосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва*

*Джерело: власні узагальнення

ханізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва повинні передбачати, в першу чергу, адаптацію українського законодавства до європейських реалій.

Українське законодавство має ґрунтуватися на основних досягненнях з цього напрямку в країнах Європейського Союзу, для яких транскордонне співробітництво як механізм економічної співпраці, а відтак і економічного розвитку, останнім часом стало пріоритетним.

У свою чергу на рівні української влади необхідно ініціювати вищими органами державного управління внесення змін до нормативно-правової бази України, державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. А до реалізації регіональних програм залучати неурядові організації, які відіграють важливу суспільну роль – формують громадську думку, а тому їхня участь у підтримці економічного транскордонного співробітництва сприятиме поширенню євроінтеграційних ідей серед населення.

Потрібно враховувати той факт, що європейське законодавство та українське повинно бути сумісним, тобто переслідувати ті ж самі цілі, відповідати тим самим критеріям розвитку економічного транскордонного співробітництва. В той же час українське законодавство повинно враховувати норми ратифікованих в Україні правових актів Європейського Союзу.

Зазначені ініціативи повинні удосконалювати нормативно-правове врегулювання транскордонної співпраці України та сусідніх держав у напрямі збільшення повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку. В контексті дисертаційного дослідження адаптація існуючих законодавчих актів України, що забезпечують

транскордонне співробітництво, до стандартів ЄС повинна мати відношення до фінансових моментів, що в першу чергу повинно стосуватися ефективності та раціональності формування місцевих бюджетів в Україні та їх використання.

Поряд із державними та місцевими органами влади до процесу уніфікації нормативного забезпечення економічного транскордонного співробітництва в Україні повинні долучатися й громадські організації, експерти та фахівці-практики у зазначеній сфері. Їм слід подавати свої пропозиції щодо внесення змін та доповнень до тих чи інших нормативно-правових документів, не очікуючи проведення конференційних чи семінарських заходів, а в міру виникнення проблем та ідей щодо шляхів їх розв'язання.

Висновки. Таким чином, концептуальні підходи до вдосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва повинні включати в себе сукупність заходів щодо вдосконалення українського законодавства у сфері економічної транскордонної співпраці, адаптації його до європейських стандартів, розширення кола суб'єктів, які можуть подавати пропозиції щодо його уніфікації, а також до покращення організаційного забезпечення даного процесу.

Отже, розглянуті заходи, поряд із впровадженням основних елементів державної та регіональної політики розвитку економічного транскордонного співробітництва дадуть змогу прикордонним територіям України активніше співпрацювати із регіонами сусідніх держав, налагоджувати тісніші підприємницькі, інвестиційні стосунки, що, своєю чергу, покращить ефективність такої співпраці та дасть змогу Україні вийти на якісно новий рівень у міжнародних економічних відносинах.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Грицяк І. Правове регулювання транскордонного співробітництва // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 4/6. – С. 67-73.
2. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на

- 2011-2015 роки [чинна]: Постанова Кабінету Міністрів України [чинне] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1088-2010-%D0%BF>.
3. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики [чинна]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2001 № 437-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80>
4. Про транскордонне співробітництво: Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. – 2004. – № 29. – С. 39. – Ст. 1947.
5. Cross-Border Cooperation Programme «Poland - Belarus - Ukraine 2007-2013» [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.cpe.gov.pl/pliki/127-pl-by-ua-eng-5b1-5d.pdf>.

REFERENCES:

1. Hrytsiak I. Pravove rehyliuvannya transkordonnoho spivrobitnytstva (Legal regulation of cross border cooperation) // *Upr.suchas. mistom.* – 2004. – № 4/6. – P. 67-73.
2. Pro zatverdzennia Derzhavnoi programy rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva na 2011-2015 roky [chynna]: Postanova Cabinety Ministriv Ukrainy [chynne] (Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Adoption of State program on cross border cooperation development for the period of 2011-2015) Regime to access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1088-2010-%D0%BF>.
3. Pro zahody shchodo realizatsii Kontseptsii derzhavnoi rehionalnoi polityky [chynna]: Rozporyadhennia KМУ vid 13.09.2001 № 437-p (Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Measures on Conception of State Regional Policy Implementation) Regime to access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80>
4. Pro transkordonne spivrobitnytstvo: Zakon Ukrainy (Law of Ukraine on Cross border cooperation) // *Ofitsiyniy visnyk* [Text]. – 2004. – № 29. – P. 39. – P. 1947.
5. Cross-Border Cooperation Program «Poland - Belarus - Ukraine 2007-2013» Regime to access: <http://www.cpe.gov.pl/pliki/127-pl-by-ua-eng-5b1-5d.pdf>.

Лутчак Василь Федорович – здобувач

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 79491, м.Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16
E-mail: slutchak@ukr.net

Lutchak Vasyl' Fedorovych – applicant

Lviv regional institute of public administration, the National Academy
of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 16, Sukhomlynsky Str., L`viv-Bryukhovy`chi, 79491, Ukraine
E-mail: slutchak@ukr.net