

УДК 339.942:342.553(477)

**В. Алмашій**

## **РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У НАЛАГОДЖЕННІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ**

**Визначено напрями європейської інтеграції щодо розвитку транскордонного співробітництва в Україні на регіональному рівні. Досліджено роль органів місцевої влади у налагодженні транскордонного співробітництва України.**

**Ключові слова: європейська інтеграція, напрям, принцип, регіональний рівень, транскордонне співробітництво, міжнародні відносини.**

Сучасні міжнародні відносини характеризуються інтенсивними інтеграційними процесами, серед яких важливу роль відіграє транскордонне співробітництво. Україна складова частина цього процесу, зокрема її прикордонних областей.

Поглиблення транскордонного співробітництва відкриває нові можливості для активізації господарської діяльності на периферійних територіях і підвищення їх конкурентоспроможності шляхом мобілізації природно-ресурсного потенціалу сусідніх територій. Велика роль у цьому належить місцевим органам влади, насамперед у плануванні, розробці й реалізації спільних проєктів місцевих адміністрацій та громадських об'єднань прикордонних країн. Напрями їх діяльності – інфраструктура, туризм, рекреація, екологія, культура, освіта, наука, техніка тощо. Тому регіональна політика держави щодо транскордонного співробітництва спрямована на організацію ефективної системи підготовки та реалізації цих проєктів, їх адаптації до європейських принципів та узгодження загальноєвропейських й регіональних інтересів [1].

Для подальшого розвитку транскордонного співробітництва важливе значення мають питання правового забезпечення реалізації політики міжнародного співробітництва. Законодавство України щодо цього включає основні європейські конвенції та хартії, ратифіковані Україною та багатосторонні міжнародні угоди з іншими державами, зокрема сусідніми. Транскордонне співробітництво безпосередньо регулюється відповідним Законом України та нормативними актами, а також міждержавними угодами добросусідства і співробітництва, у яких в окремих статтях передбачається розвиток транскордонного співробітництва між прикордонними областями та адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав. Загальні правові підстави для участі в транскордонному співробітництві місцевих територіальних громад або влад встановлює Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною 1997 р. У якій зазначається, що “прикордонні регіони більш, ніж усі інші, потребують проведення політики узгодження між державами”. Мета такої політики – відкривати кордони і збільшувати транскордонні консультації, співробітництво і спільне використання можливостей інфраструктури обслуговування. “Держави повинні полегшувати прямі контакти між регіонами та територіями, зацікавленими, відповідно до Європейської Рамкової Конвенції з транскордонного співробітництва між територіальними органами влади, в просуванні все більш тісних контактів між зацікавленими поселеннями. В районах кордонів будь-який проєкт, який може мати шкідливі наслідки для довкілля сусідніх країн, повинен бути реалізований після попередніх консультацій цих держав” [2].

Найвищий рівень інституціоналізації регіонального та транскордонного співробітництва на рівні місцевих органів влади мають єврорегіони. Вони удосконалюють механізм співробітництва і взаємодії, характерне для вже існуючих технологій в Європейському Союзі (далі – ЄС) та створюють для країн Південно-Східної Європи можливість плавного інтегрування до європейських структур, не порушуючи звичний для них контекст [3].

Сучасні єврорегіони утворюються переважно на базі власного регіонального потенціалу, а саме регіональної території, суспільного капіталу, інституційної системи та власного культурного надбання.

Назва “єврорегіон” одночасно означає європейський регіон, розташований на межі двох або декількох сусідніх держав і організацію, яка створена для координації співробітництва сторін єврорегіональної угоди на цій території і затверджена Європейським Союзом. Перша частина виразу “євро” належить до просторового розташування та інтеграційних процесів, які відбуваються у Європі, а друга частина “регіон” вказує на територію, яка наділена певними ознаками. Термін єврорегіон виводиться з найстаршої ініціативи транскордонного співробітництва “Єврорегіон”, яку було створено у 1958 р.

Головні риси, що характеризують єврорегіон:

- географічна – єврорегіон є територією, яка має конкретне географічне положення;
- політична – частини цієї території знаходяться під юрисдикцією суверенних держав, які мають спільний кордон;
- адміністративна – єврорегіон утворюють прикордонні регіони держав, що мають спільний кордон;
- функціональна – єврорегіон є формою транскордонного співробітництва.

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 взаємних 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 обидва боки державного кордону [4].

До документів, які становлять міжнародну законодавчу базу для транскордонного співробітництва і єврорегіонів належать договори, укладені міжнародними організаціями, а особливо Радою Європи чи Асоціацією Європейських Прикордонних Регіонів. До них належать: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадридська Конвенція) та додатковий протокол до неї, Європейська Хартія Прикордонних і Транскордонних Регіонів, Європейська Хартія Місцевого Самоврядування.

Україна має сухопутний кордон із сімома країнами. Із 27 адміністративно-територіальних одиниць – 19 прикордонні. Транскордонне співробітництво в Україні було започатковане у 90-х рр. ХХ ст. З 1993 р. на кордонах України та нових держав-членів Євросоюзу було створено вісім єврорегіонів, до участі у яких залучено десять областей України (Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Луганську, Одеську, Сумську, Харківську, Чернівецьку, Чернігівську) та адміністративно-територіальні одиниці прикордонних іноземних держав:

- “Карпатський євро регіон” (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), створений у 1993 р.;
- “Буг” (Україна, Польща, Білорусь), створений у 1995 р.;
- “Нижній Дунай” (Україна, Молдова, Румунія), створений у 1998 р.;
- “Верхній Прут” (Україна, Молдова, Румунія), створений у 2000 р.;
- “Дніпро” (Україна, Росія, Білорусь), створений у 2003 р.;
- “Слобожанщина” (Україна, Росія), створений у 2003 р.;
- “Ярославна” (Україна, Росія), створений у 2007 р.;
- “Донбас” (Україна, Росія), створений у 2010 р.

Міжрегіональна асоціація “Карпатський Єврорегіон” – перший єврорегіон, створений за участі прикордонних областей України, який є запорукою зміцнення дружби та уникнення конфліктів між прикордонними країнами. “Єврорегіон Карпати – Україна” сприяє довготривалій співпраці на середньотермінову та на довготермінову перспективу, реалізує стратегічну програму Карпатського Єврорегіону “Карпатський Горизонт 2020”. Асоціація Карпатського Єврорегіону виконує програми “Карпатський Простір” за кошти Європейської Комісії 2014 – 2020 рр. Реалізація концепції “Карпатський Горизонт 2020” передбачає створення передумов для сталого гармонійного розвитку Карпат підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості територій шляхом впровадження єдиних стандартів у рамках всього регіону. У 2011 р. Асоціація спільно з органами влади провела Дні Європи (м. Львів, 1 червня 2011 р.), міжнародну конференцію “Транскордонна співпраця та Східне партнерство як інструмент інтеграції України в Європейську спільноту” (м. Львів, 3 – 4 червня 2011 р.), круглий стіл “Механізми та інструменти використання переваг інтеррегіонального та транскордонного співробітництва у підвищенні конкурентоспроможності західних регіонів України” (м. Львів, 9 червня 2011 р.), Європейські Дні Добросусідства (смт. Нижанковичі Старосамбірського району Львівської області, 3 – 4 вересня 2011 р. та на пункті пропуску “Ужгород – Вишне Немецке” українсько-словацького кордону 14 травня 2011 р.), форум транскордонної співпраці з метою відкриття нового пункту пропуску (м. Перемишль, 3 вересня 2011 р.), заключне виїзне засідання Західного наукового центру Національної академії наук України на тему “Тірські території: проблеми та перспективи сталого розвитку” (м. Ужгород, 21 жовтня 2011 р.).

Співпраця з органами місцевої влади проводиться і у рамках транскордонного об’єднання євро регіону “Буг”. Основна мета – співпраця прикордонних територій трьох сусідніх держав щодо просторового благоустрою, комунікацій, транспорту і зв’язку, освіти, охорони здоров’я, культури, спорту й туризму, екології довкілля, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і стихійних лих, розширення контактів між суб’єктами господарської діяльності та міжнародними організаціями. З метою активізації соціально-економічного, науково-технічного, екологічного, культурного розвитку суб’єктів транскордонного і міжрегіонального співробітництва регіону рішенням Волинської обласної ради № 2/46 від 28.12.2010 р. затверджено Регіональну програму розвитку транскордонного і міжрегіонального співробітництва на 2011 – 2012 рр. Основні напрямки її діяльності – розширення інтеграційних процесів з метою підвищення конкурентоспроможності області, забезпечення її сталого розвитку на сучасній технологічній основі та високого рівня продуктивності праці і зайнятості населення; удосконалення механізму взаємодії з питань розвитку транскордонного і міжрегіонального співробітництва на державному та місцевому рівні; висвітлення

інвестиційних можливостей області на міжнародних форумах, семінарах, конференціях, виставках та ярмарках тощо, а також у зарубіжних засобах масової інформації; участь у програмах структурних фондів Європейського Союзу та інших з метою отримання технічної допомоги; сприяння розвитку прикордонної інфраструктури тощо. Транскордонна співпраця Волинської області з прикордонними територіями сусідніх держав здійснюється через виконання положень угод про економічне, торговельне, науково-технічне і культурне співробітництво між Волинською областю та Люблінським воєводством Республіки Польща й Брестської області Республіки Білорусь. Органи влади Волинської області разом з партнерами Люблінського воєводства і Брестської області впроваджували спільні проекти у різних сферах життєдіяльності людини, вивчали механізми співпраці у рамках Програми прикордонного співробітництва “Польща – Білорусь – Україна” 2007 – 2013 рр., а також можливості реалізації спільних проектів з інших європейських програм.

У питаннях охорони навколишнього природного середовища українсько-польсько-білоруського прикордонна область плідно співпрацює з відповідними структурами Люблінського воєводства Республіки Польща та Брестської області Республіки Білорусь. Так, у 2011 р. проводився обмін інформацією за результатами досліджень гідрохімічних показників р. Західний Буг у точках відбору, зосереджених на суміжних територіях. За ініціативи польської сторони підготовлено спільний проект, метою якого є впорядкування водопровідно-каналізаційного господарства у басейнах річок Хучва (Республіка Польща) і Луга (Україна), що є притоками річки Західний Буг. Окрім того, оформлено ряд документів для підготовки та впровадження майбутнього спільного українсько-польського проекту “Застосування сучасних інструментів ГІС в управлінні водними ресурсами” відповідно до вимог Водної Рамкової Директиви ЄК в українській частині басейну річки Західний “Буг”, який реалізовуватиметься за рахунок міжнародних коштів, зокрема польської програми допомоги з Міністерства закордонних справ Республіки Польща. Волинська область набула позитивного досвіду і конкретних результатів у цьому напрямку завдяки реалізації ряду заходів та проектів у рамках транскордонного об’єднання Єврорегіон “Буг”.

3 лютого у м. Прага (Чеська Республіка) представники облдержадміністрації та Єврорегіону “Буг” взяли участь у семінарі “Транскордонна співпраця у Центральній Європі” про стратегію регіонального розвитку регіону, зокрема на прикладі досвіду Чехії. Семінар організувала Асоціація Європейських Прикордонних Регіонів, Міністерство регіонального розвитку Чеської Республіки, а також Єврорегіон “Сільва Нортіка”. Досвід із підготовки стратегії регіонального розвитку був використаний для підготовки проекту “Активізація транскордонного співробітництва у рамках Єврорегіону “Буг”: від стратегії – до спільних дій”, який подавано у рамках II раунду (16 травня – 30 вересня поточного року) на співфінансування ППС “Польща-Білорусь-Україна”.

Представники Волинської обласної державної адміністрації (далі – ОДА) брали участь у V Форумі “Європа – Україна. 20 років Незалежності України. Успіхи, проблеми, перспективи”, IX засіданні українсько-польської Міжурядової Координаційної Ради з питань міжрегіонального співробітництва (2 – 3 березня 2011 р.), конференції та семінарі на тему “Східне партнерство” (20 – 23 березня 2011 р., м. Брюссель, Бельгія), міжнародній конференції “Польсько-український кордон: шанс чи бар’єр суспільно-господарчого розвитку?” (28 – 30 березня 2011 р.), засіданні Генеральної Асамблеї та щорічний

Конференції-2011 Асоціації Європейських Прикордонних Регіонів (22 – 23 вересня 2011 р., м. Курськ на російській стороні Єврорегіону “Ярославна”) та інших [5].

Децентралізація управління як один із пріоритетів адміністративної реформи в Україні, передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ, диверсифікації економіки територій, в управлінні державним та комунальним майном, розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Водночас посилюється роль держави у спрямуванні та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення економічної безпеки держави, у фінансовій, соціальній, податковій, валютній політиці й інших сферах життєдіяльності суспільства [6].

Розроблення та законодавче затвердження Концепції державної регіональної політики дає змогу державі, не втручаючись в оперативну діяльність місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, окремих підприємств, за допомогою економічних важелів сприяти комплексному розвитку регіонів, формування такої територіальної та галузевої структури господарських комплексів регіонів, які відповідають загальнодержавним інтересам та інтересам регіонів.

Чинна нормативна база достатньо мірою забезпечує можливість використання потенціалу транскордонного співробітництва для вирішення проблем прикордоння. Але нині необхідне нормативно-правове врегулювання повноваження місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних із регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку, насамперед це стосується формування місцевих бюджетів та їх використання, адаптації до стандартів Європейського Союзу та існуючих законодавчих актів України, що забезпечують транскордонне співробітництво. Більш значного доопрацювання потребують механізми реалізації співробітництва. Будь-який, навіть некомерційний, проект в Україні ніколи не стане значущою подією в суспільному житті, якщо активну участь у ньому не будуть брати органи місцевої влади, котрі за своїм статусом є суттєвим партнером у розробці, виконанні і координації програм соціально-економічного розвитку. Саме від бажання й уміння її представників підтримувати взаємодію із закордонними фондами і програмами, значною мірою, буде залежати прагнення останніх вкладати свої гроші у розвиток гуманітарної і соціальної сфер регіону, брати участь у вирішенні його проблеми. Але одного лише бажання залучити іноземну допомогу недостатньо. Треба володіти знаннями про особливості постановки і реалізації проектів, розуміти мотивацію іноземного партнера, вміло застосовувати інструменти формування позитивного іміджу території [7].

Водночас, у межах своїх можливостей місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування проводять активну роботу щодо активізації свого впливу на процеси транскордонного співробітництва та посилення регіональної складової європейської інтеграції України. Зокрема, це стосується питань налагодження ефективної роботи між обласною та місцевими радами з метою формування спільної позиції щодо стратегії регіонального розвитку та її окремих аспектів, зокрема – транскордонного співробітництва. Основною формою їх роботи є проведення виїзних засідань, круглих столів, на яких дискусійно обговорюються проблемні питання, створюються робочі групи щодо подальшої діяльності. Важливим напрямом активізації співробітництва між обласними, міськими та районними органами влади є реалізація навчально-освітніх

проектів, стажувань відповідних працівників райдержадміністрацій та міськвиконкомів у структурних підрозділах облдержадміністрацій, налагодження регулярних програм підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів у частині транскордонного співробітництва та міжнародної економічної діяльності регіонів. На власних веб-сайтах органів місцевої влади наявні рубрики під назвами, наприклад: “Європейська інтеграція” (Закарпатська ОДА, Вінницька ОДА), “Європейська та Євроатлантична інтеграція” (Львівська, Івано-Франківська ОДА), “Євроінтеграція” (Тернопільська ОДА), “Європейський вибір” (Волинська ОДА), де висвітлено співпрацю України з ЄС, інформації ЄС, регіональні заходи облдержадміністрацій у сфері європейської інтеграції протягом року та інше. Погоджуємося з думкою дослідників [8] щодо подальшого удосконалення роботи органів місцевої влади у діяльності транскордонного співробітництва, а саме через:

а) збільшення повноваження місцевих органів влади та місцевого самоврядування;  
б) включення відповідних доповнень у проект закону про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій);

в) посилення економічної спрямованості співробітництва в рамках європейського прикордонного співробітництва, зокрема в сфері зовнішньої торгівлі, стимулювання розвитку транскордонного співробітництва прикордонних регіонів та їх участі у єврорегіональних об’єднаннях, особливо в напрямі посилення виробничо-технічної кооперації;

г) посилення інформаційної підтримки транскордонних програм із метою підвищення ефективності реалізації транскордонних проектів шляхом розміщення на офіційних веб-сайтах обласних, районних державних адміністрацій, міських рад переліку та умов відповідних програм технічної допомоги ЄС, а також власних регіональних стратегій розвитку транскордонного співробітництва та поширення інформації через мережу дипломатичних і консульських установ України в країнах-сусідах про проекти в рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства з метою пошуку партнерів;

д) підвищення якості освіти та рівня забезпеченості органів місцевого самоврядування спеціалістами у сфері транскордонного співробітництва, залучення коштів міжнародної технічної допомоги зі знанням іноземних мов;

е) розроблення і запровадження ефективної і прозорої системи проектного менеджменту, моніторингу та оцінки реалізованих проектів шляхом залучення до співпраці з органами влади провідних наукових установ та громадських організацій, які формують громадську думку, сприяють поширенню євроінтеграційних ідей серед населення та відіграють важливу роль у розвитку транскордонного співробітництва;

є) систему заходів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю у прикордонних районах та нелегальним переміщенням людей за допомогою спільного патрулювання території, а також систему заходів, спрямованих на забезпечення ефективного обміну інформацією між працівниками правоохоронних органів;

ж) активізацію транскордонного співробітництва на регіональному рівні через збільшення кількості комунікативних заходів (конференцій, круглих столів, семінарів, громадських слухань, обговорень, дискусій тощо) за участю представників влади, бізнесу і громадськості, зокрема наукової.

Реалізація спільних зусиль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування прикордонних областей у подальшій розбудові рівноправного взаємовигідного

транскордонного співробітництва сприятиме розвитку прикордонної інфраструктури, зміцненню міжнародного авторитету України, соціально-економічному розвитку української держави та її регіонів.

### **Література**

1. Лехвар М. Інституційні основи європейського транскордонного співробітництва [Електронний ресурс] / М. Лехвар. — Режим доступу : <http://www.univ.rzeszow.pl>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи [Текст] / Н. Мікула. — Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2003. — 8 с.
4. Студенніков І. Трансдордонне співробітництво та його роль в процесі європейської інтеграції України / І. Студенніков // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки [Текст] : міжвідом. зб. наук. пр. — Вип. 15 / відп. ред. С. В. Віднянський. — К. : Ін-т історії України НАН України, 2006. — С. 309—322.
5. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо діяльності єврорегіонів України у 2011 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.npa-mrb.gov.ua>.
6. Троян С. Базові засади трансдордонного співробітництва і перспективи функціонування євро регіонів / С. Троян // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії [Текст]. — 2008. — Вип. 13. — С. 217—224.
7. П'ять вдалих кроків до європейського проекту [Електронний ресурс] : посібник. — Режим доступу : [www.achem.univ.kiev.ua/news/pdf/proekt.pdf](http://www.achem.univ.kiev.ua/news/pdf/proekt.pdf).
8. Проблеми розвитку трансдордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС [Текст] : монографія / за ред. д. е. н., проф. Н. Мікули, к. е. н., доц. В. Борщевського, к. е. н. Т. Васильціва. — Львів : Ліга Прес, 2009. — С. 283—286.

### **V. Almashiy**

#### **ROLE OF LOCAL AUTHORITIES IN CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE**

**The directions of European integration on cross-border cooperation in Ukraine at the regional level are determined. The role of local authorities in establishing cross-border cooperation of Ukraine is studied.**

**Key words: European integration, direction, principle, regional level, cross-border cooperation, international relations.**