

УДК 35.07:330.34(477)

В. В. Комірна,

к. е. н., докторант,

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА ЄС І УКРАЇНИ У НАПРЯМІ ПОГЛИБЛЕННЯ СПІВПРАЦІ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. Визначено напрями європейської інтеграції щодо транскордонного співробітництва в Україні на регіональному рівні. Досліджено роль європейської інтеграції у процесі формування її регіональної політики.

Annotation. Directions of European integration in relation to cordon are certain collaboration in Ukraine at regional level. The role of European integration is explored in the process of forming of its regional policy.

Ключові слова: Європейська інтеграція, напрям, принцип, регіональний рівень, транскордонне співробітництво.

Вступ

Сучасна наука подає багато дефініцій транскордонного співробітництва, що відображають сутність цих відносин. Транскордонна співпраця належить до найдавніших реалізованих ініціатив ЄС і започаткована ще у 1958 р. З правових позицій поняття „транскордонне співробітництво” визначене Мадридською конвенцією загальних принципів транскордонного співробітництва і означає спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або владами, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох країн. Законом України „Про транскордонне співробітництво” (2004 р.) [7] воно визначається як спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Суб'єктами транскордонного співробітництва визнаються територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Дослідженню окремих аспектів державного управління регіональним розвитком посприяли праці, авторами яких є: А. Гранберг, А. Смелянов, О. Лазор, Е. Лібанова, У. Садова, О. Сушинський, Р. Шніпер, К. Маццато, Г. Моїсєєв, а також роботи: М. Долішнього, В. Керцмана, С. Кіш, М. Козоріз, В. Копійки, С. Кочан, О. Крайник, М. Лендєль, М. Лесечка, С. Максименка, Я. Малика, Г. Мостового, О. Нижник, М. Підмогильного, Я. Побурка, С. Романюка у яких порушуються проблеми європейської інтеграції України.

Постановка завдання

- визначити напрями європейської інтеграції щодо транскордонного співробітництва в Україні на регіональному рівні;
- дослідити роль європейської інтеграції у процесі формування її регіональної політики.

Результати

Удосконалення управління розвитком транскордонних з ЄС територій України здійснюється на основі Законів України „Про генеральну схему планування території України” [3], „Про планування і забудову територій” [5]. Україна підписала Європейську конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіями і общинами або властями 1980 р. [1] і Хартію конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи [10]. Значна увага приділена урегулюванню відносин із захисту навколишнього середовища. Цій сфері присвячена найбільша кількість нормативно-правових актів, зокрема: Закони України „Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті”, „Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням” [6] протокол про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер, протокол щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, Конвенція з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер, Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування у Європі. Європейські правові акти, до яких приєдналася Україна, значно розширили правове поле транскордонного співробітництва.

Сьогодні у світовій управлінській практиці розглядають питання про можливість визнання регіонів транскордонного співробітництва як „квасисуб'єктів” міжнародного права. Це пов'язано з тим, що глобалізація економіки, інтеграційні економічні процеси в прикордонні потребують адекватного правового вираження. За цих обставин економічний район може виступати як підсистема економіки не лише країни, а й світового господарства в цілому або інтегрованої групи країн [9, с. 15-18].

До управлінських функцій центральних органів виконавчої влади у сфері державної підтримки транскордонного співробітництва згідно чинного законодавства України належить: по-перше, надання правової, інформаційної, методичної, організаційної підтримки суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України; по-друге,

розробка порядку підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва та державних програм розвитку транскордонного співробітництва і моніторинг їх виконання; по-третє, розгляд пропозицій суб'єктів України щодо включення запропонованих ними проектів (програм) до державних програм розвитку транскордонного співробітництва; по-четверте, здійснення координації та взаємного узгодження державних, галузевих і регіональних програм розвитку транскордонного співробітництва під час формування державного бюджету України на відповідний рік [4].

Концептуальна розробка стратегії українського транскордонного співробітництва з використанням позитивного досвіду транскордонної співпраці ЄС є необхідною, яка зумовлена участю України у європейському регіональному співробітництві і європейській інтеграції загалом. На загальнодержавному рівні цій проблемі приділяється значна увага, що спричинено: змінами соціально-економічного устрою в Україні і у країнах ЦСЄ; зміною статусу кордону України, який після чергового розширення у 2004 р. став кордоном ЄС; потребою удосконалення нормативно-правової бази; підвищення ефективності конкретної управлінської діяльності, напрямків і стратегій транскордонного співробітництва.

Розвиток транскордонного співробітництва є однією з найголовніших рушійних сил європейських інтеграційних процесів, а єврорегіони, як одна з організаційних форм транскордонних відносин – основними його складниками. Одним з важливих наслідків європейської інтеграції стало створення великих регіонів, що виходять за межі окремих держав. Це стосується як території ЄС, так і території за його межами. До них, зокрема, належать регіони Південно-Східної Європи. Управлінська діяльність транскордонного характеру тут здійснюється на принципах управління у єврорегіонах. Спочатку єврорегіоном вважався відповідний географічний простір, куди входили частини територій двох або більше держав, які домовлялися про координацію своєї діяльності в економічній, соціальній, культурній та інших галузях суспільного життя [8, с. 64].

Сьогодні поняття єврорегіон тлумачиться як юридично оформлена територія транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон. Тобто, це одна з організаційних форм транскордонних відносин, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів на основі спеціальних розширених повноважень у сфері міжнародного співробітництва місцеві органи влади прикордонних областей мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії, реалізовувати конкретні транскордонні економічні проекти, вирішувати проблеми зайнятості, інфраструктури, екології. Єврорегіони можуть створюватися як юридична або неюридична особа, мають свою організаційну структуру та визначені джерела фінансування [2, с. 14]. Договір про створення єврорегіону, згідно Закону України „Про транскордонне співробітництво” [7], погоджується з Міністерством закордонних справ та Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України.

Діяльність єврорегіонів розглядається як один з елементів загальноєвропейських пріоритетів, який відповідає принципів інтеграції держав через інтеграцію регіонів. Така діяльність передбачає прискорення соціально-економічного розвитку транскордонних регіонів; кадрову, інфраструктурну підготовку регіонів і країни в цілому для поглиблення співробітництва з ЄС, прискорення європейських процесів інтеграції, реалізацію потенціалу формування експортної спеціалізації регіонів; розвиток міжнародних зв'язків у галузях туризму, рекреації, охорони навколишнього середовища тощо.

Єврорегіони мають свої власні органи управління і поділяються на три категорії: перша – охоплюють прикордонні території країн ЄС і мають спільні екологічні та адміністративні проблеми; друга – включають території держав ЄС, для яких характерний переважний розвиток аграрного виробництва; третя – створюються на територіях країн, які не входять до ЄС і є девіями формами включення цих країн у загальноєвропейські інтеграційні процеси.

В Україні єврорегіони вперше виникли на західних кордонах. За даними Міністерства економіки сьогодні їх територія складає майже третину від загальної площі України. До складу шести єврорегіонів входять 8 областей, 149 районів, 141 місто України та адміністративно-територіальні одиниці 8 європейських країн. Кожен третій українець проживає на території єврорегіонів. На кордонах України з новими країнами-членами ЄС як організаційні форми співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав діють 4 єврорегіони: Карпатський (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія); „Буг” (Україна, Польща, Білорусь); „Нижній Дунай” (Україна, Молдова, Румунія); „Верхній Прут” (Україна, Молдова, Румунія). Пріоритетними напрямками діяльності єврорегіонів є розбудова інфраструктури, створення інтегрованого транскордонного регіону, розвиток сільських територій, захист довкілля, співпраця у сфері підготовки кадрів тощо [2, с. 90].

Особливості управління у єврорегіонах полягають у наступному: по-перше, усі вони сприяють розвитку транскордонної співпраці між регіональними органами влади. При цьому органи управління нижчих ланок – район, селищна рада – фактично вилучені з системи організації транскордонного співробітництва; по-друге, усі єврорегіони (окрім „Буг”) створені центральними органами влади при відповідній ініціативі знизу; по-третє, організаційні структури усіх єврорегіонів подібні, сформовані за однією схемою. Однак, у них відсутні підрозділи, метою яких є робота з населенням та сприяння залученню коштів для реалізації транскордонних проектів окремими організаціями чи підприємствами. Також відсутні моніторингові комісії, а поточну діяльність ведуть підрозділи органів влади, а не відокремлені управлінські структури [2, с. 157]. Для усіх єврорегіонів, у яких бере участь Україна властиві типові проблеми, зокрема: нерівномірність розвитку інфраструктури та комунікацій; неузгодженості у законодавстві; низький рівень самостійності місцевих органів влади і фінансові проблеми.

Сьогодні загальна довжина державного кордону України становить 6993,63 км, з яких 24% збігаються з кордонами Європейського Союзу. У цьому контексті важливо вивчення і використання, з врахуванням української специфіки, досвіду становлення європейських транскордонних взаємин. У 1994 р. між ЄС та Україною було укладено Угоду про партнерство та співробітництво, яка стосувалася й транскордонного співробітництва. У п. 1 ст. 37 зазначалося, що сторони зобов'язуються вжити необхідних заходів з метою поступового збільшення обсягу послуг, які надаються компаніями Співтовариства або України, створеними на території іншої сторони. Цим було започатковано утвердження європейських принципів політики сусідства. Після набуття у 2004 р. сусідніми з Україною державами членства у Європейському Союзі, розпочато виконання програм сусідства „Польща – Білорусь – Україна”, „Угорщина – Словаччина – Україна” та „Румунія – Україна”, метою яких є поліпшення соціально-економічної ситуації у прикордонних адміністративно-територіальних одиницях держав-учасниць таких програм. Сусіди України „першого порядку” – Польща, Угорщина, Словаччина з 2004 р. як члени ЄС реалізують регіональну та транскордонну політику з Україною за європейськими стандартами.

Зокрема, фундамент стосунків між Україною та Угорщиною був закладений актом доброї волі з боку Угорщини. Вона – перша з усіх держав-сусідів – підписала у травні 1993 р. Договір про основи добросусідства і співробітництва, який сьогодні є надійним підґрунтям для розвитку прикордонних регіонів в контексті європейської інтеграції. Однак теперішні контакти українського прикордоння ускладнені відмінностями у адміністративній структурі та у владних компетенціях окремих територіальних органів. Розвиваючи прикордонну співпрацю, необхідно враховувати, що органи місцевого самоврядування Угорщини мають набагато більші владні повноваження, ніж в Україні. Проблеми управлінського характеру в українсько-угорському прикордонному співробітництві часто виникають й через те, що органи місцевого самоврядування Угорщини мають високий ступінь незалежності у прийнятті рішень, тоді як українська управлінська структура у регіонах є досить бюрократичною та неповороткою. Зокрема, в державному управлінні Угорщини немає аналога українській районній державній адміністрації (у Закарпатті їх тринадцять). Натомість сформовано систему мікрорегіонів, що відповідають NUTS-4. Однак вони не виконують жодних адміністративних функцій.

Перспективною може бути українсько-угорська транскордонна співпраця у сфері науки та освіти (трансфер сучасних програм навчання, педагогічних інструментів та методів), сільського господарства (особливо професійного навчання та вивчення кращого досвіду), охорони проти повеней, утилізації відходів та стоків. Повені і забруднення навколишнього природного середовища, які особливо негативно проявилися в останні роки у прикордонних регіонах Румунії, Угорщини і України, поставили ці держави перед необхідністю розробки спільних планів запобігання катастрофам. Найкращим прикладом зусиль трьох сусідніх держав стало створення системи моніторингу вздовж р. Тиса. Окрім того, у 2006 – 2008 рр. в рамках програми добросусідства Угорщина – Словаччина – Україна INTERREG IIIA/TACIS був реалізований проєкт розробки українсько-угорських комплексних планів протипаводкового захисту, розвитку водного господарства та оновлення заплавлених територій в регіоні Берег і басейні р. Боржава.

Удосконаленню державного управління регіональним розвитком українсько-угорського прикордоння сприяє координація економічних відносин між Україною й Угорщиною, яка здійснюється через діяльність міждержавної українсько-угорської комісії з питань торговельно-економічного і науково-технічного співробітництва та функціонування торгово-промислових палат двох країн. Угорсько-українська секція, яка діє при торгово-промисловій палаті Саболч–Сатмар–Березької області, була створена у квітні 2001 р., а у вересні того ж року на виконання угоди про співпрацю між торгово-промисловими палатами України та Угорської Республіки на базі Закарпатської палати розпочала роботу українсько-угорська секція. Їх завдання полягає у активізації підприємницьких і торговельно-економічних зв'язків між прикордонними областями України та Угорщини.

Сьогодні державне управління регіональним розвитком, підвищення ефективності українсько-угорської транскордонної співпраці ускладнюється багатьма негативними факторами. До них, зокрема, належать: наявність візового режиму, довгий термін очікування при переїзді через кордон, відмінності у організації системи місцевого самоврядування, що зумовлює обмеження в управлінських компетенціях, централізований характер адміністративної системи України, зокрема українських прикордонних та митних служб. Окрім того, погіршують налагодження транскордонних контактів надто ускладнені бюрократичні процедури організації та здійснення транскордонної співпраці, а також часті і малопрогнозовані зміни у законодавстві.

Принципово важливим для розвитку прикордонних з ЄС територій України є те, що найбільший ефект від транскордонного співробітництва досягається тоді, коли не надто розвинена у економічному плані територія межує з процвітаючими регіонами сусідньої країни. У такому випадку компанії з більш розвиненої держави (особливо за підтримки з боку влади менш розвиненої країни) намагаються здійснювати іноземні інвестиції у прикордонних областях з метою зниження трудових та інших витрат, як правило, для подальшого реекспорту. Можливий і інший варіант формування успішних транскордонних комплексів, коли однаково високий рівень соціально-економічного розвитку суміжних територій сприяє розвитку зустрічної торгівлі високоякісною продукцією.

Негативний ефект транскордонного співробітництва здебільшого пов'язаний з наявністю політичних бар'єрів. Жорсткий візовий режим не лише ускладнює трудову міграцію, але й обмежує культурні і ділові контакти суміжних територій, призводить до зростання недовіри між населенням та діловими колами сусідніх регіонів, а отже й до сповільнення у розвитку господарських зв'язків.

Сьогодні транскордонне співробітництво в Україні стає одним з важливих напрямів європейської інтеграції, що здійснюється на регіональному рівні і починає посідати провідне місце у процесі формування її регіональної політики. Поглиблення транскордонного співробітництва відкриває нові можливості для активізації господарської діяльності на периферійних територіях й підвищення їх конкурентоспроможності шляхом мобілізації природно-ресурсного потенціалу сусідніх територій. Таке об'єднання зусиль для вирішення регіональних проблем найбільш ефективно здійснюється через реалізацію транскордонних проєктів у різних сферах суспільного життя. Тому регіональна політика держави у сфері розвитку транскордонного співробітництва повинна бути спрямована на організацію ефективної системи підготовки та забезпечення реалізації транскордонних проєктів. Ця система має бути адаптована до європейської, забезпечувати узгодження загальноєвропейських, національних та регіональних інтересів і передбачати здійснення наступних важливих кроків: формування нормативно-правового середовища для співробітництва; заохочення співробітництва між територіальними органами влади і суб'єктами господарювання прикордонних територій з обох сторін кордону та створення спільних структур; виявлення спільних та подібних проблем прикордоння і вибір пріоритетів у розвитку співробітництва; організацію розробки транскордонних проєктів; організацію системи державної підтримки транскордонного співробітництва.

Загалом, умови для розвитку транскордонного співробітництва в Україні сприятливі. Однак, необхідно створювати ефективніші інституційні та суспільні передумови для його активізації. Важливим аргументом у цьому процесі може бути використання переваг розвитку, які прикордонні регіони отримують завдяки транскордонному співробітництву з ЄС.

Потенціал прикордонних регіонів України використовується сьогодні недостатньо. Віддача від позитивних змін у транскордонному співробітництві незначна, а управління цим процесом потребує серйозного удосконалення. У здійсненні транскордонного співробітництва не використовується комплексний підхід до розв'язання проблем розвитку прикордонних територій України, у результаті чого знижується синергетичний ефект, якого можна було б досягнути за умов належної координації та міжсекторної співпраці. У державному управлінні розвитком прикордонних з ЄС територій необхідно використовувати передовий європейський та український досвід транскордонного співробітництва. Необхідна також державна підтримка та координація діяльності прикордонних АРР. На їх базі можуть створюватись постійно діючі консалтингові групи для полегшення процесу отримання коштів від програм ЄС, які поширюються на територію України. Однак головним завданням залишається розробка дієвої стратегії транскордонного співробітництва і реальних перспективних планів.

Принципове значення для удосконалення управління розвитком прикордонних з ЄС територій має розв'язання існуючих нині проблем, головними з яких є: недостатній рівень залучення установ недержавного, громадського та бізнесового секторів; виконавча влада на регіональному рівні дуже часто сприймає транскордонне співробітництво як звичайну зовнішньоекономічну діяльність і недооцінює його роль у розвитку свого регіону; місцеві органи влади не готові до переходу від жорсткого контролю до виконання функцій нагляду та координації; представництво у спільних органах євро регіонів здійснюють переважно функціонери місцевих органів влади, а не представники ділових кіл, малого та середнього бізнесу, громадськості; наявність незадовільної інфраструктури та недостатня кількість пунктів перепуску на кордоні.

Висновки

Отже, удосконалення управління транскордонним співробітництвом потребує реформування на засадах використання усіх наявних ресурсів: природних, демографічних, науково-технічних, виробничих, історико-культурних. Необхідне також удосконалення законодавчої бази та розробка адаптованої до вимог ЄС стратегії транскордонного співробітництва. Неefективне використання потенційних можливостей від розширення ЄС у західному прикордонні України, яке в силу багатьох причин залежне від західних сусідів більше, ніж решта регіонів України, неминуче призводить до послаблення орієнтованості населення на ЄС. Тому одним з головних завдань є виявлення спільних управлінських підходів, пошук компромісів у трактуванні та розвитку транскордонного співробітництва ЄС і України як форми поглиблення європейської інтеграції.

Література

1. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (21 травня 1980 р., м. Мадрид) // Офіційний вісник України [Текст]. — 2006. — № 9. — С. 200. — Ст. 585.
2. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи [Текст] / Н. Мікула. — Львів : ІРД НАН України, 2003. — 222 с.
3. Про Генеральну схему планування території України : Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2002. — № 10. — С. 146. — Ст. 466.
4. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва : Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 11.05.2005 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 19. — С. 108. — Ст. 1000.
5. Про планування і забудову територій : Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2000. — № 20. — С. 8. — Ст. 813.
6. Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням : Закон України № 803-XIV від 01.07.1999 р. / Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 27. — С. 3.
7. Про транскордонне співробітництво : Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2004. — № 29. — С. 39. — Ст. 1947.
8. Ткач Є. Трансдордонне співробітництво регіонів в контексті інтеграції України в Європейський Союз / Є. Ткач, О. Суховерко // Регіональні аспекти розвитку і розуміння продуктивних сил України [Текст] : зб. праць / — Вип. 6.1 / гол. ред. Є. П. Кочан. — Тернопіль : Економічна думка, 2002. — С. 63–65.
9. Шнирков О. І. Україна — Європейський Союз: економіка, політика, право [Текст] : монографія / О. І. Шнирков, В. В. Копійка, В. І. Муравйов ; Київський Нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. — К. : ВПЦ “Київський ун-т”, 2006. — 268 с.
10. Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2010 р.

